



REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año IV - Nº 782

**Quito, jueves 23 de
junio de 2016**

Valor: US\$ 6,00 + IVA

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

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

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

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

Sucursal Guayaquil:
Malecón Nº 1606 y Av. 10 de Agosto
Telf. 252-7107

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

Impreso en Editora Nacional
196 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

DICTAMEN:

002-16-DTI-CC Declárese que el “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional.....	2
---	---

SENTENCIAS:

217-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la Universidad de Guayaquil.....	11
003-16-SCN-CC Niéguese la consulta de norma planteada por el señor Teófilo Arturo Cárdenas Flores	27
009-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por la señora Beatriz Helena Álvarez Villa.....	34
010-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor César Vargas y otros	38
012-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo	51
013-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por la señora Ermita Tatiana Almeida Mazón	55
014-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por la señora América Alexandra Vera Chica.....	62
015-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor Vicente Cumar Rada García	68
016-16-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Andrés Donoso Echanique.....	73
016-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez	88

	Págs.
017-16-SIN-CC Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Andrés Donoso Echanique.....	94
017-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el economista Jean Daniel Valverde Guevara.....	100
019-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor Walter Fabián Hinojosa Madril.....	108
022-16-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Andrés Donoso Echanique.....	116
057-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Wilson Arturo Picerno Romero.....	130
066-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jaime Bowen Sánchez.....	139
072-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Amable Wladimir Sánchez Orozco.....	153
073-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines.....	159
074-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Vicente Enrique Pignataro Echanique.....	168
078-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Víctor Manuel Zea Zamora.....	178
079-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Delia Mercedes Cárdenas Solórzano.....	188

Quito, D. M., 2 de marzo de 2016

DICTAMEN N.º 002-16-DTI-CC

CASO N.º 0005-15-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.7163-SGJ-15-115 del 18 de febrero de 2015, ingresado el 19 de febrero de 2015 a esta Corte Constitucional, solicitó se emita el respectivo dictamen para la ratificación del “Acuerdo Comercial entre el gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, suscrito en la ciudad de Beirut, el 20 de mayo de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 19 de febrero de 2015, certificó de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que en referencia a la causa N.º 0005-15-TI, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional en sesión ordinaria de 4 de marzo de 2015, procedió a sortear la causa N.º 0005-15-TI, correspondiendo su conocimiento y trámite a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

La jueza constitucional sustanciadora, avocó conocimiento de la causa el 9 de marzo de 2015 a las 08:00, notificando el contenido de la mencionada providencia al señor economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

En sesión celebrada el 22 de abril de 2015, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe previo mediante el cual se establecía que dicho convenio requiere aprobación legislativa y, en consecuencia, procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

El 15 de mayo de 2015, se dispone la publicación en el Registro Oficial del texto del “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, a fin de que en el término de 10 días contados a partir de su publicación, cualquier ciudadano pueda intervenir, defendiendo o impugnando la constitucionalidad parcial o total del respectivo tratado internacional; publicación realizada el viernes 29 de mayo de 2015, en el suplemento del Registro Oficial N.º 511.

TEXTO DEL TRATADO INTERNACIONAL

ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE LÍBANO

El Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano en lo sucesivo denominados “las Partes Contratantes”;

Considerando las relaciones de amistad existentes entre los dos países;

Reconociendo el papel del comercio justo en la promoción del desarrollo económico;

Teniendo en cuenta el interés común de fortalecer y desarrollar vínculos comerciales; ampliar y diversificar el comercio bilateral y optimizar el nivel de la cooperación comercial sobre la base de los principios de solidaridad, igualdad, equidad, no discriminación y beneficios mutuos.

Acuerdan lo siguiente:

ARTÍCULO 1

OBJETIVOS

Los intercambios entre las Partes Contratantes se llevarán a cabo en el marco del presente Acuerdo y de conformidad con las leyes y reglamentos de las Partes Contratantes y de los principios internacionalmente aceptados y reglas.

ARTÍCULO 2

TRATAMIENTO NMF

1. Cualquier ventaja concedida por cualquier Parte Contratante a cualquier producto originario de o destinado a otro país se otorgará inmediatamente e incondicionalmente a los productos similares originarios de la otra Parte Contratante.
2. Trato de nación más favorecida no se aplicará a:
 - a) Los beneficios o preferencias concedidos o que puede concederse a los países vecinos para facilitar el tránsito por las fronteras.
 - b) Los beneficios o preferencias concedidos o que puede concederse a cualquier otro país en virtud de acuerdos sobre las uniones aduaneras, o zonas de libre comercio; o acuerdos provisionales que conduzca a la formación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio;
 - c) Los beneficios o las preferencias concedidos o que pueden ser concedidas a cualquier otro país como resultado de un Acuerdo de Comercio Preferencial al amparo de la cláusula de habilitación.

ARTÍCULO 3

COOPERACIÓN COMERCIAL

1. Las Partes Contratantes intercambiarán información sobre los aranceles, medidas fitosanitarias y zoosanitarias; normas y

reglamentos técnicos; así como información estadística sobre las importaciones y las exportaciones, con el fin de promover el conocimiento recíproco de los mercados y el desarrollo, expansión y diversificación de las corrientes comerciales bilaterales.

Treinta días después de la entrada en vigor del Acuerdo, las Partes Contratantes se comprometen a proporcionar la siguiente información en formato digital:

- a) Por subpartida arancelaria: las importaciones y las exportaciones de los últimos tres años, con detalle del arancel aplicado, en particular las que se refieren a los acuerdos comerciales vigentes de las Partes Contratantes.
 - b) Impuestos internos por la nacionalización de los bienes.
 - c) Las respectivas normas técnicas y reglamentos, reglas de origen vegetal y animal regulaciones de salud.
2. Las Partes Contratantes deberán fomentar iniciativas conjuntas para promover la cooperación técnica e industrial en los sectores prioritarios, para hacer el mejor uso posible de sus recursos productivos, y para desarrollar, ampliar y diversificar los flujos comerciales bilaterales.
 3. En particular, las Partes Contratantes deberán fomentar, entre otras cosas, las siguientes actividades:
 - a) Gestión de alianzas estratégicas;
 - b) Prestación de asistencia mutua para el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de la productividad; y
 - c) Intercambio de mejores prácticas sobre cumplimiento de normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias.
 4. Las Partes Contratantes acuerdan en que la cooperación será implementada por medio de la asistencia técnica, estudios, capacitación, intercambio de información y experiencia; reuniones, seminarios; proyectos de investigación, desarrollo de infraestructura; uso de nuevos mecanismos financieros o cualquier medio acordado por las Partes Contratantes en el contexto de la cooperación, los objetivos del presente acuerdo y los recursos disponibles.
 5. Adicionalmente, la cooperación puede adoptar, en particular, aunque no de manera exclusiva, algunas de las siguientes modalidades:

- a) Implementación de proyectos de interés mutuo;
- b) Cooperación entre pequeñas y medianas unidades productivas;
- c) Establecimiento de empresas participantes;
- d) Cooperación financiera;
- e) Inversiones en sectores productivos y estratégicos.

ARTÍCULO 4

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Las Partes Contratantes se concederán mutuamente facilidades para el intercambio de bienes originarios de sus territorios.

Las Partes Contratantes sujetas al presente instrumento, celebrarán acuerdos de cooperación en diferentes áreas relacionadas con el comercio, con el fin de fomentar el intercambio bilateral.

Se deberá prestar especial atención al objetivo compartido de garantizar una mayor participación de los pequeños y medianos productores en los flujos comerciales bilaterales.

ARTÍCULO 5

COMERCIO JUSTO Y SOSTENIBLE

Las Partes Contratantes celebrarán iniciativas conjuntas para fortalecer sus capacidades nacionales para la promoción del comercio justo, especialmente para garantizar la sostenibilidad de las capacidades comerciales de pequeños y medianos productores en el sector agrícola y artesanal, y fomentar el desarrollo y/o la adquisición de métodos de producción sostenible.

ARTÍCULO 6

RE-EXPORTACIÓN A TERCEROS PAÍSES

Los bienes intercambiados en virtud del presente Acuerdo entre las Partes Contratantes pueden ser reexportados a terceros países de conformidad con la legislación de cada una de las Partes.

ARTÍCULO 7

EMISIÓN DE CERTIFICADOS DE ORIGEN

Cada una de las Partes Contratantes deberá, de conformidad con sus leyes y reglamentos, adoptar las medidas adecuadas para la emisión de certificados de origen para bienes exportados a la otra Parte Contratante.

ARTÍCULO 8

NORMAS TÉCNICAS Y LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Las Partes Contratantes celebrarán acuerdos específicos sobre normas y reglamentos técnicos y sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, destinados a la facilitación del comercio de bienes.

ACUERDO 9

DERECHOS Y CARGOS ADUANEROS

Los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efecto equivalente recaudados por cualquiera de las Partes Contratantes sobre los productos de exportación de la otra Parte Contratante, no podrán exceder de los montos aplicados a productos similares de terceros países.

El monto de los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efecto equivalente deberá estar conforme con las leyes y reglamentos de las Partes Contratantes.

Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las ventajas concedidas o que puede ser concedida:

- a los países vecinos para fines de facilitar el intercambio fronterizo;
- para fines de su participación en una unión aduanera o una zona de libre comercio;
- como resultado de su participación en un Acuerdo negociado al amparo de la Cláusula de Habilitación.

ARTÍCULO 10

MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Las Partes Contratantes, con el fin de establecer criterios propicios para el desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales, han acordado reducir y/o eliminar las barreras no arancelarias.

ARTÍCULO 11

PAGOS

Los pagos correspondientes a las transacciones comerciales entre las Partes Contratantes deberán ser realizados en moneda libremente convertible y de conformidad con las reglas y las prácticas bancarias internacionales, y las leyes y regulaciones pertinentes de las Partes.

ARTÍCULO 12

PARTICIPACIÓN EN FERIAS

1. Cada una de las Partes Contratantes deberá alentar a sus personas naturales y jurídicas a participar en ferias internacionales y especializadas para que se celebraren en el territorio de la otra Parte Contratante, y la parte anfitriona deberá conceder las facilidades adecuadas de conformidad con sus leyes y reglamentos.
2. De conformidad con sus leyes y reglamentos y para los fines antes mencionados, las Partes Contratantes podrá eximir a determinados bienes –tales como muestras y artículos de promoción, importación temporal de bienes, envases y paquetes especiales utilizados en el comercio internacional de ferias y exposiciones, de derechos de aduana y demás gravámenes de efecto equivalente.

ARTÍCULO 13

FACILIDADES CONSULARES

Cada una de las Partes Contratantes deberá proporcionar los nacionales de la otra Parte Contratante con facilidades consulares, tales como visas comerciales y la certificación de documentos comerciales, de conformidad con sus respectivas leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 14

COOPERACIÓN DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y EL INTERCAMBIO DE DELEGACIONES

Las Partes Contratantes se encargarán de que sus cámaras de comercio y otras asociaciones que mantengan una estrecha y efectiva cooperación, intercambien información comercial y delegaciones, y mantengan periódicamente seminarios especializados y conferencias con el fin de familiarizarse con los productos, los potenciales comerciales, leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 15

TRÁNSITO DE BIENES

Cada una de las Partes Contratantes proporcionará a la otra Parte las instalaciones necesarias para el tránsito de sus bienes, de conformidad con sus leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 16

COMISIÓN COMERCIAL MIXTA

Las Partes Contratantes establecerán una Comisión Comercial Mixta encargada de:

- a) Supervisar periódicamente los avances en la implementación del presente Acuerdo;
- b) Presentar soluciones para eliminar los obstáculos a la implementación del presente Acuerdo;
- c) Identificar formas y medios efectivos para aumentar y diversificar el comercio bilateral, tales como el mejoramiento y desarrollo de las disposiciones del presente Acuerdo, así como su ámbito de aplicación;
- d) Revisar como asunto prioritario, la viabilidad de iniciar negociaciones para un Acuerdo de Comercio Preferencial, al amparo de la Cláusula de Habilitación.

La Comisión Comercial Mixta deberá garantizar que los beneficios de la expansión comercial derivadas del presente Acuerdo sean aprovechados por ambas Partes Contratantes de manera equitativa.

La Comisión Comercial Mixta se reunirá cada año, alternadamente en las Partes Contratantes. La primera reunión se llevará a cabo en un plazo de 60 días después de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 17

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En el caso de que surja cualquier disputa sobre la aplicación e interpretación del presente Acuerdo, la Comisión Comercial Mixta deberá adoptar medidas adecuadas para resolver la disputa amistosamente.

ARTÍCULO 18

ACCESO A AUTORIDADES JUDICIALES

Los nacionales de cualquiera de las Partes Contratantes gozarán de un tratamiento similar relacionado con el acceso a las autoridades judiciales dentro del territorio de la otra Parte, de conformidad con sus leyes y reglamentos pertinentes.

ARTÍCULO 19

PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y LOS INTERESES NACIONALES

Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo impedirá la adopción o aplicación de cualquier medida por las Partes Contratantes que sea necesaria para proteger:

- a) La moral pública;
- b) La vida o la salud humana, animal o vegetal;
- c) Tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico;

- d) Conservación de los recursos naturales no renovables;
- e) La seguridad nacional.

ARTÍCULO 20

ACUERDOS CON TERCEROS

El presente Acuerdo no limitará ni comprometerá de ninguna forma los derechos y obligaciones de las Partes Contratantes en relación a los acuerdos de la OMC.

ARTÍCULO 21

ENMIENDAS

Las Partes Contratantes pueden enmendar las disposiciones del presente Acuerdo mediante consentimiento mutuo. Cualquier enmienda realizada al presente Acuerdo entrará en vigor y se constituirá en parte integrante del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 22

ENTRADA EN VIGOR, DURACIÓN Y VALIDEZ DEL ACUERDO

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de la última notificación enviada por una de las Partes Contratantes a la otra indicando el cumplimiento de los requisitos constitucionales. El presente Acuerdo permanecerá en vigor por un año, que podría ser renovado automáticamente, a menos que cualquiera de las Partes Contratantes notifique a la otra por escrito seis meses antes de la fecha de terminación del período de referencia su intención de no prorrogar el Acuerdo.

Después de la expiración del presente Acuerdo, sus regulaciones y los acuerdos celebrados y que se encuentren vigentes permanecerán en vigor por un período de seis meses después de la expiración del presente Acuerdo, salvo que las Partes Contratantes acuerden lo contrario.

Hecho por duplicado en Español, Árabe e Inglés, siendo todos los textos igualmente auténticos. En caso de discrepancia sobre la interpretación, prevalecerá el texto Inglés.

f) Gobierno de la República del Ecuador

f) Gobierno de la República de Líbano

Pronunciamento de persona interesada defendiendo o impugnando la constitucionalidad del instrumento internacional

Una vez publicado el “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Líbano” en el suplemento del Registro Oficial N.º 511

del viernes 29 de mayo de 2015, no se produjo intervención ciudadana defendiendo o impugnando la constitucionalidad del presente instrumento internacional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, que establece: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional...”.

Por su parte, el artículo 419 de la Constitución de la República también señala que:

La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

Lo mencionado tiene a su vez concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d, 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 80 al 83 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con las atribuciones conferidas en el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Organismo es competente para realizar el presente control de

constitucionalidad y emitir un dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”.

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

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

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

El examen de constitucionalidad de los tratados internacionales implica analizar si el contenido de dichos instrumentos jurídicos guarda conformidad con las normas de la Constitución de la República, así como el cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación y suscripción, conforme lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Art. 108.- Competencia.- El control constitucional de los tratados internacionales comprende la verificación de la conformidad de su contenido con las normas constitucionales, el examen del cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación, suscripción y aprobación, y el cumplimiento del trámite legislativo respectivo.

Al respecto, conforme lo dispone el artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Art. 107.- Modalidad de control constitucional de los tratados internacionales.- Para efectos del control constitucional de los Tratados Internacionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos:

1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa;
2. Control constitucional previo a la aprobación legislativa; y,
3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa.

Está plenamente justificado el control constitucional dentro de la vida jurídica de cada uno de los Estados, y aquel control se hace extensivo también al ámbito del derecho internacional y en especial a los tratados y convenios internacionales, ya que si bien aquel mecanismo de control se ha producido para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y

judicial), las temáticas abordadas dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor.

En nuestro medio la principal fuente de legitimidad a la hora de la suscripción de un tratado o convenio internacional está dada por el respeto a las normas constitucionales.

Un tratado internacional que requiera aprobación legislativa debe someterse al análisis respecto de su adecuación a la normativa constitucional, ya que según el derecho internacional y el principio “*pacta sunt servanda*”, contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹, estos deben ser respetados de buena fe.

Al respecto, la Convención de Viena expresa:

PARTE III. OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS.

SECCIÓN 1.

OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS.

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

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

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

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

El control de constitucionalidad del presente convenio, consiste en determinar la necesidad de aprobación legislativa del mismo, según lo dispuesto en el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro de un sistema de democracia representativa², el rol que asume el órgano legislativo es fundamental, pues simboliza la voluntad popular expresada mediante sus representantes en la Asamblea Nacional; por tal razón actuando a nombre y en representación de sus mandantes, los

¹ Convención publicada en Registro Oficial N.º 6 del 28 de abril de 2005.

² Es el tipo de democracia en la que el pueblo gobierna a través de delegados elegidos mediante sufragio secreto, para que integren los diversos órganos que ejercen atributos de autoridad. Es una forma de gobierno en la cual: 1) existe derecho de voto, 2) derecho de ser elegido, 3) derecho de los líderes a competir por conseguir apoyo y votos, 4) elecciones libres y justas, 5) libertad de asociación, 6) libertad de expresión, 7) fuentes alternativas de información. “Sistema de Información Legislativa”.

legisladores deben aprobar de manera previa la ratificación o denuncia de los tratados internacionales, ya que de ese pronunciamiento depende que el Ecuador participe o no de un compromiso internacional.

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

En aquel sentido, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió en sesión del 22 de abril de 2015, aprobar el informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa de la ratificación del “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, conforme lo dispuesto en el artículo 419 numeral 6 de la Constitución de la República y el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control de Constitucionalidad del Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano

Previo a iniciarse el proceso de ratificación de un tratado internacional, conforme lo determina el artículo 80 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en concordancia con el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control de constitucionalidad tanto formal como material de los tratados internacionales.

Control formal de la suscripción del convenio

El análisis a efectuar se asocia dentro del denominado control previo de constitucionalidad de la ratificación de los tratados internacionales, lo cual guarda concordancia con los casos previstos tanto en el artículo 419 numeral 6 de la Constitución de la República, y lo establecido en el artículo 108 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.⁴

³ Marco Monroy Cabra, “Derecho de los Tratados”; Bogotá, Leyer, 1995, pp. 95-96

⁴ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo XI, “De la Aprobación de Tratados Internacionales y Otras Normas” Art. 108.- Tratados que requieren aprobación de la Asamblea Nacional.- La ratificación o denuncia de los tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1) Se refieran a materia territorial o de límites; 2) Establezcan alianzas políticas o militares; 3) Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; 4) Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución; 5) Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de

En el presente caso el contenido del instrumento internacional objeto de control previo, hace referencia a la necesidad de comprometer al país en acuerdos de integración y de comercio con la República de Líbano. En este sentido, se justifica la necesidad de requerir aprobación legislativa.

El presente Acuerdo fue suscrito el 20 de mayo de 2014, en la ciudad de Beirut, firmando en representación de la República ecuatoriana, el embajador de Ecuador en Qatar, el señor Kabalan Abisaab, y por la República libanesa el señor Alain Hakim, en calidad de ministro de economía y comercio de ese país.

Por lo tanto, cumple los requisitos formales para ser suscrito.

Control material de la suscripción del convenio

Una vez que se ha determinado que la ratificación del “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, se encuentra dentro de los casos que requieren aprobación previa de la Asamblea Nacional, corresponde realizar un análisis material del contenido del instrumento internacional referido:

El Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano, se establecen como partes del presente Convenio y reconocen que tienen un interés común en fortalecer y desarrollar vínculos comerciales entre las dos Repúblicas.

Adicionalmente establecen que es necesaria la colaboración entre los dos Estados, ya que la ventaja concedida por cualquier Parte contratante a cualquier producto originario de o destinado a otro país se otorgará inmediatamente e incondicionalmente a los productos similares originarios de la otra Parte Contratante. Además establecen reglas que no se aplican al trato de la nación más favorecida. Estas disposiciones tienen perfecta armonía con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en lo señalado en el artículo 416 numeral 12, que determina:

Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; 6) Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio; 7) Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y, 8) Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. En todos estos casos, en un plazo máximo de diez días después de que se emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad expedido por la Corte Constitucional, la Presidencia de la República deberá remitir a la Asamblea Nacional, el tratado u otra norma internacional junto con el referido dictamen. En este caso, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, verificará la documentación correspondiente y remitirá el tratado a la comisión especializada, para que en el plazo máximo de veinte días, emita el informe que será puesto a conocimiento del Pleno. La aprobación de estos tratados requerirá el voto de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

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

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

El convenio en referencia procura maximizar la cooperación comercial entre los dos Estados, intercambiando información sobre aranceles, medidas fitosanitarias y zoonosanitarias, además de normas y reglamentos técnicos y de información estadística sobre importaciones y exportaciones, estableciendo en el artículo 3 la información digital a ser intercambiada por los Estados después de entrada en vigor del Acuerdo.

El mismo artículo también determina que las Partes contratantes deberán fomentar iniciativas conjuntas para promover la cooperación técnica e industrial en los sectores prioritarios, para hacer el mejor uso posible de sus recursos productivos, y para desarrollar, ampliar y diversificar los flujos comerciales bilaterales. Adicionalmente, el Acuerdo determina que la cooperación puede ser adoptada por implementación de proyectos de interés mutuo, cooperación entre pequeñas y medianas unidades productivas, establecimiento de empresas participantes, además de cooperación financiera e inversiones en sectores productivos y estratégicos. Situación que tiene relevancia con los artículos 335, 336 y 337 de la Constitución de la República:

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

Art. 337.- El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica

El artículo 4 determina que las Partes contratantes deberán concederse mutuamente facilidades para el intercambio de bienes originarios de sus territorios, celebrando acuerdos de cooperación en diferentes áreas relacionadas al comercio con el fin de fomentar el intercambio bilateral. De la misma forma el artículo 5 determina las políticas a regirse con lo que se entiende como comercio justo y sostenible, que guarda relación con lo establecido en el artículo 304 numeral 5 de la Constitución de la República.⁵

El artículo 6 determina la posibilidad de que los bienes intercambiados en virtud del presente Acuerdo pueden ser reexportados a terceros países, el artículo 7 por su lado determina la exigencia de la emisión de certificados de origen para bienes exportados por los Estados y el artículo 8 la necesidad de que se emitan acuerdos específicos sobre normas y reglamentos técnicos y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, que se destinan a la facilitación del comercio de bienes.

Adicionalmente, el artículo 9 especifica que los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efecto equivalente, recaudado por cualquiera de las Partes contratantes sobre los productos de exportación de la otra Parte contratante, no podrá exceder de los montos aplicados a productos similares de terceros países, sabiendo que el monto de los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efecto equivalente deberá estar conforme con las leyes y reglamentos de los Estados intervinientes.

El artículo 10, dispone que las Partes contratantes acuerdan reducir y/o eliminar las barreras no arancelarias para el desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales y el artículo 11 por su lado señala que los pagos correspondientes a las transacciones comerciales entre las Partes contratantes deberán ser realizados en moneda libremente convertible.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, Título VI “régimen de desarrollo”, Capítulo Cuarto “Soberanía económica”, Sección séptima “Política comercial”, Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos: 1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. 2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial. 3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales. 4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas. 5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo. 6. Evitar las prácticas monopolísticas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

El artículo 12, por su lado es un impulso para que los dos Estados participen en ferias internacionales, alentando a personas naturales y jurídicas de su jurisdicción a que intervengan en las mismas.

Respecto a las facilidades consulares, el artículo 13, especifica que cada una de las Partes contratantes deberá proporcionar las mismas a los nacionales de la otra Parte contratante, como visas comerciales y la certificación de documentos comerciales. El artículo 14 especifica la existencia necesaria de cooperación de las cámaras de comercio y el intercambio de delegaciones de las Partes contratantes.

El artículo 15 señala que cada una de las Partes contratantes proporcionará a la otra las instalaciones necesarias para el tránsito de sus bienes.

El artículo 16 se encarga de establecer las disposiciones para que se cree una Comisión Comercial Mixta que se encargue de supervisar periódicamente los avances en la implementación del presente Acuerdo, además de presentar soluciones para eliminar los obstáculos cuando se aplique el mismo, con la obligación adicional de revisar con prioridad la viabilidad de iniciar negociaciones para un Acuerdo de Comercio Preferencial. Esta comisión tiene la obligación de reunirse una vez al año, alternadamente entre las Partes contratantes, teniendo también la disposición según el artículo 17 de ser la encargada de adoptar medidas adecuadas para resolver controversias en caso de que surja alguna disputa en la aplicación e interpretación del presente Acuerdo.

El artículo 18 señala que los nacionales de cualquiera de las Partes contratantes tendrán un tratamiento similar relacionado con el acceso a las autoridades judiciales dentro del territorio de la otra Parte.

La importancia del artículo 19, radica en la necesidad de determinar lineamientos para la protección de la salud pública y los intereses nacionales ya que nada de lo que se dispone en el presente Acuerdo impedirá la adopción o aplicación de cualquier medida por las Partes contratantes, con la necesidad de proteger la moral pública, la vida o la salud humana, animal o vegetal, los tesoros nacionales de valores artístico, histórico o arqueológico, además de la conservación de los recursos naturales no renovables y la seguridad nacional.

El artículo 20 dispone que el presente Acuerdo no limita ni compromete de ninguna forma los derechos y obligaciones de las Partes contratantes en relación a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el artículo 21 se especifica la posibilidad de poder enmendar las disposiciones del presente Acuerdo, pero con consentimiento mutuo de los Estados. Y el artículo 22 determina que la vigencia del presente Acuerdo es de un año y que además, podrá ser renovado automáticamente, a menos que una de las partes comunique a la otra con seis meses de antelación de la terminación del periodo de referencia, la intención de no prorrogar el Acuerdo.

En este sentido, el Convenio en análisis, junto con materializar los principios rectores de la cooperación internacional constante en el texto constitucional con el propósito de establecer alianzas comerciales con la República de Líbano, se traduce en un mecanismo de coordinación con el otro Estado Parte. De igual manera, facilita la implementación del modelo de régimen de desarrollo establecido a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008.

Por las consideraciones expuestas, se determina que todos los artículos del presente Acuerdo se encuentran en armonía con la Constitución de la República.

La Corte Constitucional, en virtud de lo enunciado considera que para la ratificación del presente Acuerdo se requiere la aprobación previa de la Asamblea Nacional, por cuanto el contenido de este instrumento internacional se halla inmerso dentro de lo contemplado en el artículo 419 numeral 6 de la Constitución de la República que establece que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá de aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: “Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio”.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a los tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del presidente de la República, estos deben ser puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, la cual debe resolver si requieren o no aprobación legislativa, y una vez realizado el referido análisis, esta Corte determina que el “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, guarda conformidad con lo establecido en la norma 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 emite el siguiente:

DICTAMEN

1. Declarar que el “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, suscrito en la ciudad de Beirut el 20 de mayo de 2014, requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 6 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Líbano”, mantiene conformidad con la Constitución de la República.
3. Notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 2 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0005-15-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 11 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 217-15-SEP-CC

CASO N.º 0011-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 23 de marzo de 2012, ante los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Guayas, el doctor Carlos Cedeño Navarrete, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por los jueces de dicha Sala el 10 de febrero de 2012, en la acción

de protección formulada por los señores Carlos Daniel Morán Rivas, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0011-13-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 Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, mediante auto dictado el 26 de junio de 2013, admitió a trámite la causa 0011-13-EP y dispuso que se efectúe el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 07 de agosto de 2013, correspondió la sustanciación de dicha causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante providencia del 14 de abril de 2014, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección deducida por el señor Carlos Cedeño Navarrete, rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil. A través de esta providencia, el juez constitucional dispuso la notificación con el contenido de dicho auto y la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en calidad de legitimados pasivos, además de la correspondiente notificación a la Procuraduría General del Estado y a los terceros con interés en la causa.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia expedida el 10 de febrero de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante la cual revocó la sentencia expedida por la jueza primera de Tránsito del Guayas y aceptó el recurso de apelación formulado, concediendo la acción de protección solicitada por los señores Carlos Daniel Morán Rivas, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García.

La sentencia impugnada señala en lo principal lo siguiente:

Guayaquil, 10 de febrero de 2012. VISTOS.- (...) NOVENO.- Uno de los problemas prácticos de la administración de justicia, en general, es la cuestión de la interpretación de los derechos (Carlos Bernal Pulido, en su libro: El derecho de los Derechos, escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005 p. 49) y mayor importancia cobra la interpretación y la aplicación de los derechos fundamentales por los Tribunales y Corte Constitucionales y dentro de esa interrogante está la del papel central de la ponderación, sopesamiento o balanceo, entre principios, bienes jurídicos o derechos que integran esos derechos constitucionales – en colisión- cuyo objetivo jamás

puede ser la de buscar algún equilibrio entre ellos (Roberto Gargarella, en su ensayo: Carta abierta sobre la intolerancia, apuntes de derecho y protesta, Club de Cultura Socialista, Edit. Siglo XXI, p. 20 – 21, Buenos Aires, 2006) como algunos fallos en materia constitucional tratan de buscar, sino que más bien debe de buscarse un resultado que no debe ser otro que la derrotabilidad, detrimento o exclusión de uno de ellos, en aras de lograr con justicia satisfacer el mejor de tales derechos. En otras palabras, medir el grado de afectación de un principio en relación con el otro, la intensidad de la afectación o el sacrificio entre ambos en un caso concreto. La ponderación es también una técnica o método de interpretación y aplicación de las normas referentes a los derechos fundamentales que están acaparando la atención de las Cortes constitucionales de varios países. El profesor Robert Alexi en varias de sus obras (Robert Alexi. En su ensayo: Teoría del discurso y derechos constitucionales, Distribuciones Fontamara, S.A., Colección Cátedra Ernesto Garzón Valdés, coordinadores Rodolfo Vásquez y Ruth Zimmerling, p. 78, México D.F., 2007) lo que se denomina “Ley material de la ponderación: Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de detrimento de uno de los dos principios o bienes jurídicos constitucionales, tanto mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro”. Es obvio que, en esta especie entre un actuar apego a derecho por los accionantes y la decisión del rector de la Universidad de Guayaquil, es obvio que, prevalece los principios que pide se protejan de los administradores o accionantes [sic]. Por estas consideraciones, esta Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** revoca la sentencia dictada por la abogada Carmen Vásquez de Monroy, jueza primera de tránsito del Guayas, dentro de la acción propuesta por Carlos Morán Rivas, Kleber Sánchez Caviedes, Raúl Castro García y como amicus curiae los señores Zoila Suárez Ramírez, Betty Jaqueline Gaibor Donoso, Josefina Vicente López Sanz, Pedro Alberto Robles Campos, Nissey Selee Reyes Lozano, Mary Daynara Vélez Almea, Alfredo Jaenz Velpez Vélez, **en contra del doctor Carlos Cedeño Navarrete**, por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de rector de la Universidad de Guayaquil, (...) y declara con lugar la acción de protección propuesta y **ordena** el reintegro inmediato de los recurrentes y que se emitan los nombramientos de los recurrentes que garanticen su permanencia y estabilidad laboral reparándose de manera integral, material, expedita y efectiva los derechos constitucionales sin ninguna restricción, entendiéndose como derechos los económicos, políticos, sociales y en general de los recurrentes y de los amicus curiae ya que como queda dicho la acción de protección es un modo de judicializar los derechos constitucionales de la ciudadanía. Notifíquese. Cúmplase.-

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

El señor Carlos Daniel Morán Rivas, conforme consta en los documentos de instancia (fjs 2 a la 9), suscribió con la Universidad de Guayaquil varios contratos de servicios profesionales: el primero como profesor de Lenguaje y Comunicación del curso preuniversitario, y el resto como profesor de Laboratorio Clínico, con el siguiente detalle: 1) suscrito el 04 de julio de 2008, con plazo de vigencia del 25 de abril de 2008 al 15 de mayo de 2008; 2) suscrito el 28 de octubre de 2008, con vigencia desde el 14 de julio hasta el 31 de diciembre de 2008; 3) suscrito el 11 de noviembre de 2008, vigente desde el 14 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2008; 4) suscrito el 05 de mayo de 2009, vigente desde el 01 de enero de 2009 hasta el 31 de marzo de 2009; 5) suscrito el 03 de agosto de 2009, vigente desde el 01 de julio de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009; 6) suscrito el 23 de marzo de 2010, con vigencia desde el 01 de enero de 2010 al 31 de marzo de 2010; y, 7) suscrito el 29 de junio de 2010, con plazo de vigencia desde el 01 de junio de 2010 al 31 de diciembre de 2010.

El señor Kleber Henry Sánchez Caviedes, según se evidencia en el certificado suscrito con fecha 22 de julio de 2011, por la Jefe de la Unidad de Talento Humano de la Universidad de Guayaquil (fs. 11), laboró como profesor de Tecnología Médica en los períodos siguientes: 1) 21 de julio de 2008 al 31 de julio de 2009; 2) 12 de junio de 2009 al 31 de marzo de 2010; 3) 01 de mayo de 2010 al 31 de diciembre de 2010; 4) 01 de septiembre de 2010 al 30 de noviembre de 2010, y 5) del 01 de enero de 2011 al 30 de abril de 2011. Constan en instancia los siguientes contratos de servicios profesionales (fjs 13 a 18): 1) suscrito el 27 de octubre de 2008, con vigencia desde el 21 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2008; 2) suscrito el 07 de mayo de 2009, con vigencia desde el 01 de enero de 2009 hasta el 31 de julio de 2009; 3) suscrito el 12 de agosto de 2009, con vigencia desde el 12 de junio de 2009 al 31 de diciembre de 2009; 4) suscrito el 11 de marzo de 2010, con plazo de vigencia desde el 31 de enero de 2010 al 31 de marzo de 2010, 5) suscrito el 13 de octubre de 2010, con vigencia desde el 01 de septiembre de 2010 al 30 de noviembre de 2010, y 6) suscrito el 23 de junio de 2010, con plazo de vigencia desde el 01 de mayo de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010.

El señor Raúl Germán Castro García, conforme se manifiesta en la acción de protección (fs. 22), habría suscrito contrato por servicios profesionales con la Universidad de Guayaquil en el año 2007, prestando sus servicios hasta el año “2001” (sic).

El 15 de agosto de 2011, los señores Carlos Daniel Morán Rivas, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García, presentaron acción de protección en contra del doctor Carlos Cedeño Navarrete, en su calidad de rector de la Universidad de Guayaquil; del doctor Wilson Maitta

Mendoza, en su calidad de decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Guayaquil; y del doctor Diego García, en calidad de procurador general del Estado, cuya pretensión es que en sentencia se declare la vulneración de sus derechos constitucionales por atentar contra el derecho al trabajo, “por el mecanismo de contratación consecutiva con la modalidad de servicios profesionales prohibido por mandato expreso del constituyente (...)” por lo que solicitan “(...) se disponga nuestro reintegro en calidad de docente de la Universidad de Guayaquil (...) y se asegure nuestra permanencia y estabilidad laboral en nuestras funciones (...) mediante la expedición de los correspondientes nombramientos (...)”.

El 19 de agosto de 2011 (fs. 101), la señora Betty Jaqueline Gaibor Donoso, comparece en calidad de *amicus curiae*, pues, indica, también ha sido vulnerada en sus derechos fundamentales como docente universitaria.

Entre el 19 de agosto de 2011 y el 22 de agosto del mismo año, fueron presentados varios escritos mediante los cuales personas que habrían suscrito contratos de servicios profesionales con la Universidad de Guayaquil, se adhieren a la demanda principal de acción de protección.

La jueza primera de Tránsito de Guayas dictó sentencia el 1 de septiembre de 2011, mediante la cual denegó y rechazó por improcedente la acción de protección planteada.

Los señores Carlos Daniel Moran Rivas, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García, presentaron, el 05 de septiembre de 2011, apelación a la sentencia dictada por la jueza primera de Tránsito del Guayas.

El 10 de febrero de 2012, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia del Guayas dictó sentencia, declarando con lugar la acción de protección, y ordenó el reintegro inmediato de los recurrentes y que se emitan los nombramientos que garanticen su permanencia y estabilidad laboral, reparándose de manera integral, material, expedita y efectiva los derechos constitucionales, sin ninguna restricción.

El doctor Carlos Cedeño Navarrete, en su calidad de rector de la Universidad de Guayaquil, presentó el 23 de marzo de 2012, acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

En su demanda, el doctor Carlos Cedeño Navarrete expresa en lo principal que los señores Carlos Daniel Morán Rivas, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García, fueron contratados por la Universidad de Guayaquil bajo la modalidad de “contrato de servicios profesionales” para impartir respectivamente las asignaturas de Parasitología o Práctica Hospitalaria en Laboratorio Clínico, Endocrinología y Fisiopatología y Práctica Hospitalaria Inhaloterapia práctica, y que frente a la separación institucional de estos profesionales, aquellos presentaron una acción de protección ante la jueza primera de Tránsito del Guayas, alegando afectación al derecho de estabilidad laboral.

Explica el accionante que la jueza primera de Tránsito del Guayas pronunció acertadamente una sentencia en primera instancia, en que declaraba lo siguiente: “Denegar y rechazar por improcedente la acción de protección planteada por los señores doctor Carlos Morán Rivas, doctor Kleber Sánchez Caviedes y licenciado en Terapia Respiratoria Raúl Castro García”. Es más, señala el accionante que en la parte motiva del fallo, la referida jueza argumentó el motivo por el cual denegaba la sentencia, fundamento jurídico con el cual coincide y que consiste en lo siguiente: “La acción de protección no es una vía para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública, situación que corresponde a los tribunales de justicia por la vía ordinaria de conformidad con la competencia y jerarquía motivada (...)”.

Añade que en virtud del recurso de apelación planteado contra la sentencia de primera instancia, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, “resolvieron declarar con lugar la acción de protección sin fundamentar en ninguna parte del texto de su fallo, los motivos jurídicos por los cuales dicho fallo se aparta de lo resuelto por el juez inferior, violentando así los Principios de Subsidiariedad y Residualidad de las Acciones de Protección, estipulado en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 76 numeral 3 de la Constitución Política (...)” y, pone de manifiesto que la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 040-10-SEP-CC, resolvió que “Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva de la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos jurisdiccionales ordinarios competentes, pero no a través de garantía jurisdiccional de derechos constitucionales”.

De esta manera, expresa que la acción de protección propuesta en esta causa por los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes:

(...) no cumple con lo estipulado en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto no se ha probó [sic] en el proceso que se haya agotado vía judicial ni se demostró que la vía judicial no era adecuada o eficaz tal como se exige en el numeral cuarto de la norma citada, vulnerándose así el principio de residualidad y subsidiariedad de las acciones de protección; ordinarizarse esta acción de garantías para convertirlo en un mecanismos revisor de asuntos meramente jurídico administrativos. Situación fáctica y jurídica procesal que no tomaron en consideración los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (...) quienes no se pronunciaron sobre dichos requisitos procesales, pese a que la motivación de la señora jueza constitucional ordinaria abogada Carmen Vásquez de Monroy, en su fallo de primera instancia, motivó su resolución centrándose en lo estipulado en el artículo 42 de la LOGJCC, fundamento que no fue tomado

en consideración ni refutado por los jueces de segunda instancia, violentándose así el derecho constitucional de motivación de las sentencias, garantizado en el artículo 76 número 7 letra 1 (...).

El accionante considera importante recalcar que la pretensión de los señores Castro García, Morán Rivas y Sánchez Caviedes, no es de naturaleza jurídico administrativa ni de derechos subjetivos que ameriten una acción de garantías jurisdiccionales:

(...) puesto que como se desprende del libelo de la demanda, estos tres ciudadanos argumentan que se ha vulnerado presuntivamente [sic] sus derechos a la estabilidad laboral y a la igualdad, derechos que jamás se ha demostrado en el proceso que hayan sido objeto de vulneración por parte de la Universidad de Guayaquil, pues como se desprendiera del libelo de la demanda, los tres accionantes manifestaron que ingresaron a prestar servicios de **Contratos de Servicios Profesionales** (Naturaleza de derecho privado / derecho civil) para la Universidad de Guayaquil, mas no argumentaron, ni demostraron que hayan ingresado a prestar servicios como servidores públicos dentro del Régimen del Servicio Público, es decir, bajo la modalidad de **contratos de servicios ocasionales**, previsto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (...).

Finalmente, expresa el representante de la Universidad de Guayaquil que la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas violó expresamente el artículo 228 de la Constitución, al disponer el reintegro de los accionantes y que se expidan los nombramientos que garanticen su permanencia y estabilidad laboral. Concluye además indicado que:

(...) el fundamento de la acción es por la terminación de los contratos de servicios profesionales **QUE SON DE CARÁCTER CIVIL**, tal como se describe en el artículo 148 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, cuya norma expresamente manifiesta que estos contratos **NO GENERAN RELACIÓN DE DEPENDENCIA**. De modo que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental ni procede ninguna acción de garantías jurisdiccionales, por cuanto el fundamento de la acción propuesta no se trata de un despido nulo, ni arbitrario, puesto que no existía ninguna relación laboral y mucho menos de servicio público.

El accionante enumera las siguientes vulneraciones a las normas de rango constitucional: artículo 76 numeral 3, Constitución de la República, en concordancia con el artículo 42, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numerales 4 y 5; y artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión

El doctor Carlos Cedeño Navarrete expresa como su pretensión lo siguiente:

Por las consideraciones expuestas solicitamos de ustedes señores magistrados de la Corte Constitucional, a fin de reparar los derechos vulnerados que han sido descritos, se sirvan en sentencia, dejar sin efecto la resolución impugnada ya relatada en el segundo numeral **“II. IDENTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN JUDICIAL IMPUGNADA Y DEL PROCESO QUE EXPIDIÓ LA DECISIÓN ERRADA”** de la presente acción extraordinaria de protección.

Contestación de la demanda

Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

Consta a fs. 49 a 54 del expediente constitucional la contestación a la demanda presentada por el doctor Luis Riofrío Terán, en su calidad de juez provincial de la ex Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quien en lo principal manifiesta que de la lectura de la demanda de acción extraordinaria de protección, se advierte que el fundamento de la misma no constituye vulneración o violación a los derechos fundamentales de las partes intervinientes en la acción de protección N.º 1317-2011. Explica que la resolución impugnada contiene un criterio de valoración, interpretación y aplicación de normas constitucionales y jurídicas apegadas a las normas constitucionales e instrumentos internacionales vigentes y ratificados por el Ecuador.

Manifiesta que la sentencia dictada el 10 de febrero de 2012, está basada en la Constitución y que dicha sentencia ha cumplido con “la motivación amplia, clara y suficiente, con la fundamentación jurídica adecuada al caso concreto y en base a las abundantes referencias de los criterios doctrinarios y científicos, así como de la jurisprudencia atinente al asunto motivo del pronunciamiento emitido por la Sala, RATIFICÁNDOME en lo que a mí respecta, en dicha resolución”.

Añade que en virtud de la norma contenida en el artículo 1 del actual texto constitucional:

(...) le corresponde al juez constitucional asumir su rol de celoso protector de la Constitución y de los derechos que de ella se establecen, tal cual lo manifiesta el maestro Piero Calamandrei al decir que el juez constitucional es servidor de la Ley Suprema y su fiel intérprete, por supuesto inspirado por otros principios como el de la equidad y el sano juicio. Es necesario recordar que el Ecuador, a partir del 20 de octubre de 2008, se encuentra inserto en un nuevo paradigma de Estado, en el que la Constitución se convierte en límite del poder y vínculo del ciudadano, debido a que en el Estado constitucional de derechos y justicia el juez está conminado a blindar, garantizar y proteger la absoluta integridad de los derechos fundamentales del ciudadano (...).

Con los argumentos expuestos, solicita a la Corte Constitucional “que ante la carencia de fundamentos del demandante y las correspondientes alegaciones y justificaciones presentadas por el suscrito en esta contestación, se digne rechazar la acción formulada en mi contra y de otros”.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien únicamente señala casilla constitucional para recibir notificaciones en la sustanciación de la causa N.º 0011-13-EP.

Terceros con interés en la causa

Abogado José Andrade Albán, procurador del Observatorio Judicial Ciudadano

Comparece a fs. 15 del expediente constitucional el abogado José Eduardo Andrade Albán, en su calidad de procurador del Observatorio Judicial Ciudadano, expresando en lo principal que “(...) la acción extraordinaria de protección interpuesta es improcedente, ya que, la misma está planteada para que la Corte Constitucional actúe como otra instancia y revise la legalidad del derecho laboral que les asiste o no a los docentes universitarios, cuestionando la decisión constitucional de los jueces de Segunda Instancia que fallaron desfavorablemente a sus intereses, actitud que es contraria a la naturaleza de la acción de protección extraordinaria”. Por esta razón, solicita que se desestime la acción extraordinaria de protección y que se disponga el archivo de la causa, así como la devolución del expediente al juez de origen.

Ingeniera Zoila Suárez Ramírez

Comparece a fs. 20 del expediente constitucional la ingeniera Zoila Suárez Ramírez, quien en lo principal señala encontrarse inconforme con la admisión de la acción extraordinaria de protección y que constituye “un error jurídico que la Universidad del Estado desacate e incumpla ex profeso UNA ORDEN CONSTITUYENTE DE APLICACIÓN INMEDIATA y que además DESACATE EJECUTAR LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL Y PRETENDA TRANSGREDIR LA LEY CON UNA PRETENSIÓN ABSURDA DE UNA ACCIÓN DE PROTECCIÓN SOBRE OTRA ACCIÓN DE PROTECCIÓN QUE ESTÁ EJECUTORIADA”.

Más adelante, a fs. 56 del expediente, la señora Zoila Suárez Ramírez comparece conjuntamente con los señores Betty Jaqueline Gaibor Donoso, Josefina Vicente López Sanz, Pedro Alberto Robles Campos, Nissey Selle Reyes Lozano, Mary Daynara Vélez Almea y Alfredo Jaenz Veloz Vélez, quienes citan fragmentos de la sentencia expedida por la Corte Constitucional N.º 009-09-SIS-CC, y posteriormente expresan que se rechace la acción extraordinaria de protección formulada por improcedente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente; en concordancia con lo dispuesto en 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, sino que por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Planteamiento de los problemas jurídicos

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas el 10 de febrero de 2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República?
2. La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas el 10 de febrero de 2012, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas el 10 de febrero de 2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República?

En su demanda, el doctor Carlos Cedeño Navarrete, expresa que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no habrían cumplido con la motivación de la sentencia objeto de impugnación, en tanto no se pronunciaron sobre los requisitos procesales contenidos en el artículo 42 de

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se refieren a haberse probado durante el proceso el agotamiento de la vía judicial, ni que se haya demostrado que la vía judicial no era adecuada o eficaz, conforme se exige en el numeral cuarto de dicha disposición normativa.

Al respecto, conforme se ha realizado en casos anteriores, la Corte Constitucional procederá a efectuar el test de motivación de las resoluciones judiciales, que de acuerdo a la línea jurisprudencial expedida por esta magistratura constitucional, es un mecanismo de revisión que analiza y detecta el cumplimiento de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Este test de motivación, de acuerdo a la sentencia N.º 0227-12-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional para el período de transición y que ha sido adoptada por la actual Corte Constitucional, señala 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 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.

Con esta consideración, se procede a efectuar el test de motivación a continuación:

a) Razonabilidad

Este requisito se relaciona con la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico, con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho. Mediante sentencia N.º 009-14-SEP-CC, la Corte Constitucional expresó que la razonabilidad es "...el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial"³.

En este orden de ideas, se observa en primer lugar que los jueces provinciales, en el considerando segundo de su sentencia, identifican las normas jurídicas que les facultan a conocer el recurso de apelación, es decir, el segundo inciso

¹ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP.

² Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, citada en la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, correspondiente al caso N.º 0526-11-EP, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, de 15 de enero de 2014.

del numeral tercero, artículo 86 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 44 numeral cuarto, tercer inciso de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

Sobre este último punto, es decir, sobre el señalamiento del artículo 44 numeral cuarto, tercer inciso de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Corte Constitucional debe aclarar que tal instrumento normativo fue derogado con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, teniendo en cuenta que la sentencia impugnada fue expedida el 10 de febrero de 2012.

De esta manera, se observa en primer lugar que los jueces provinciales hacen mención a una normativa que, al momento de expedir dicha sentencia, se encontraba derogada, sin perjuicio de que en el considerando segundo hagan referencia al artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional vigente, en virtud de lo cual se observa una primera trasgresión al requisito de la razonabilidad por parte de los jueces provinciales.

Posteriormente, los jueces proceden a efectuar la citación de los artículos 82 de la Constitución de la República (seguridad jurídica), el artículo 66 numerales 2 (derecho a una vida digna) y 7 (derecho a la libertad de trabajo), identifican la sección tercera del capítulo sexto, Título VI de la Norma Suprema, que se refiere en sus artículos 33, 325, 326, 327 329, 349 al trabajo y a la seguridad social.

Más adelante, identifican como sustento jurídico de su razonamiento los artículos 3 numeral 1, artículos 10 y 11 numeral 2 de la Constitución de la República, señalando luego que de acuerdo al artículo 88, la acción de protección es el mecanismo de protección procesal de derechos constitucionales, norma que de acuerdo a los jueces tiene relación con lo preceptuado en los artículos 86 y 424 de la Norma Suprema.

En el considerando octavo de la sentencia, los jueces hacen mención a la disposición constitucional que prevé el cumplimiento del debido proceso en la garantía de la motivación, para cuyo efecto, identifican el artículo 76 numeral 7 literal I, para finalmente hacer mención a los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre.

Ahora bien, una vez que los jueces provinciales han identificado en su sentencia las normas jurídicas y fuentes de derecho que, a su criterio, otorgan sustento a su decisión, la Corte Constitucional procede a señalar que las circunstancias fácticas del caso concreto denotan que el asunto principal de la causa y que debía ser analizado de

modo indefectible por los jueces, era la vulneración o no de derechos constitucionales de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, en ese entonces accionantes de la acción de protección, frente a la suscripción de varios contratos de servicios profesionales de naturaleza civil entre dichas personas y la Universidad de Guayaquil, así como la pretensión de aquellos (fs. 56) en el sentido de que se ordene su reintegro a la institución y se les asegure su permanencia y estabilidad laboral mediante la expedición de nombramientos; por cuanto se observa que los jueces ignoraron normas constitucionales, como aquellas establecidas en el artículo 228 de la Constitución de la República, que señala que “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma en que determine la ley (...)”; en el artículo 229 de la Carta Magna, que determina que “Serán servidores o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”; y, disposiciones infraconstitucionales vigentes a la época de la suscripción de los contratos, que prevenían que la docencia de los centros de educación superior se rige, entre otros, por el Código Civil⁴, así como aquel que establecía el requisito de ganar un concurso de merecimientos y oposición para ser incorporado como docente regular de una universidad⁵.

Es decir, los jueces provinciales se encontraban en la obligación de utilizar dicha normativa en su decisión, en tanto ordenaron su reintegro y la emisión de nombramientos a favor de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, a través de la acción de protección; dicho en otras palabras, los jueces provinciales no consideraron aquellas disposiciones que resultaban pertinentes para el caso concreto, que ofrecía una solución específica a la controversia, y que determinaba a todas luces que la pretensión de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, era contraria a la normativa vigente.

Por esta razón, la Corte Constitucional concluye que el requisito de razonabilidad ha sido inobservado.

b) Lógica

El requisito de lógica ha sido definido por la Corte Constitucional como “la debida coherencia entre las premisas y la conclusión” o dicho en otras palabras:

⁴ Ley Orgánica de Educación Superior, Art. 58.- El personal docente de los centros de educación superior se rige por esta ley, por los Códigos del Trabajo o Civil, según los casos (...)

⁵ Ley Orgánica de Educación Superior, Art. 50.- El personal académico de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior está conformado por docentes, cuyo ejercicio de la cátedra podrá combinarse con la investigación, dirección, gestión institucional y actividades de vinculación con la colectividad. (...) Para ser docente regular de una universidad o escuela politécnica se requiere tener título universitario o politécnico, ganar el correspondiente concurso de merecimientos y oposición y reunir los requisitos señalados en los respectivos estatutos.

[La lógica] supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)⁶.

El requisito de lógica implica la construcción de una decisión judicial entendida como una integralidad jurídica armónica, compuesta de premisas coherentes y concatenadas entre sí, y que como consecuencia de tal coherencia, da como resultado una conclusión que se sustenta en aquella construcción de fórmulas argumentativas interconectadas. De este modo, dicha integralidad jurídica debe excluir fórmulas de argumentación oscuras, erráticas, incoherentes, incompletas o inconsistentes; en definitiva, ilógicas.

En la sentencia bajo examen, se observa que los jueces provinciales conformaron la resolución judicial mediante nueve considerandos, de los cuales se advierte preliminarmente que los considerandos quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno contienen las disposiciones normativas que habrían servido de sustento para la decisión adoptada finalmente. Una revisión minuciosa de los mismos denota que los jueces optaron por citar varias disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, además de hacer mención a las afirmaciones formuladas por las partes procesales; los jueces describen a lo largo de su sentencia las características de la tutela judicial y de los derechos constitucionales; desarrollan conceptos sobre la motivación como garantía del debido proceso, citan a autores, y finalmente, en el noveno considerando, llegan a la conclusión de que se vulneró el derecho de estabilidad de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviades y, que por tanto, la medida de reparación a ser cumplida por la Universidad de Guayaquil consistía en emitir nombramientos a tales personas y a quienes presentaron *amicus curiae* dentro del proceso.

La Corte Constitucional no observa premisas que contengan algún análisis jurídico sobre la naturaleza de los contratos suscritos por dichos ciudadanos con la Universidad de Guayaquil, o argumentos que justifiquen por qué, en este caso concreto, la suscripción y terminación de los contratos por servicios profesionales provocaban afectación a sus derechos constitucionales y que además merecía activar la garantía de acción de protección ante la jueza primera de Tránsito de Guayas, como jueza de primera instancia. Tampoco se evidencia por qué, a criterio de los jueces provinciales, la renovación de contratos de servicios profesionales en una misma entidad otorga el derecho a recibir nombramientos definitivos que deban garantizar estabilidad laboral, más aún cuando a través de la presente resolución, se ha reiterado que existe un concurso que debe ser realizado y que se encuentra previsto por el artículo 228 de la Constitución de la República.

Se puede constatar de esta manera que la sentencia *sub examine* es incompleta e inconsistente, en tanto formula una conclusión que no se encuentra respaldada en ningún análisis por parte de los jueces, que no sea la citación de normas constitucionales y autores, sin cumplir con lo dispuesto en la Constitución de la República, que dispone en el artículo 76 numeral 7 literal I, es decir, sin haber cumplido con la obligación de explicar la pertinencia de las normas o principios jurídicos en los que se funda el fallo y su aplicación a los antecedentes de hecho.

Además de lo manifestado, se observa por parte de esta Corte que en la decisión que toma la Sala se incluye dentro del grupo de beneficiarios de la expedición de nombramientos a quienes presentaron *amicus curiae*⁷, sin considerar que el *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, es una figura contemplada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ que permite a personas **ajenas al proceso judicial**, aportar únicamente con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio, sin que aquellos puedan, se insiste, ser considerados como parte procesal.

Al respecto, se hace referencia al Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conceptualiza dicha institución a través de su artículo 2, numeral 3, estableciendo que el *amicus curiae* se refiere a “(...) la persona ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en la demanda o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia”; en definitiva, el criterio del *amicus curiae* puede ser considerado por la Corte únicamente como un aporte para el análisis del caso en examen, sin que sea procedente que el operador de justicia resuelva sobre la particular situación de aquel, pues no es parte del proceso.

En virtud de lo expuesto, se evidencia que la Sala desnaturaliza una figura que la ley de manera clara prevé, lo cual indica que se parte de una premisa mayor equivocada, que consecuentemente incide en que la conclusión y por tanto la decisión a la que llegan los jueces, esto es, ordenar la emisión de nombramientos a favor de quienes presentaron *amicus curiae*, carezca de lógica, pues se contradice con el ordenamiento constitucional y legal vigente, vulnerando de esta manera los derechos constitucionales del ahora accionante.

⁷ Amicus Curiae (curias plurales del amici), traducida literalmente como “amigo del Tribunal,” es un instituto del derecho procesal, que admite a terceros ajenos a una disputa ,a ofrecer opiniones para la resolución del proceso. (Documento elaborado en el marco del proyecto “Transparencia y democratización de los poderes judiciales provinciales”, ANDHES, (2006-2007), pag. 4)

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 12.- Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado. Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

Por estas razones, la Corte Constitucional concluye que el requisito de lógica, al igual que el requisito de razonabilidad, no ha sido observado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

c) Comprensibilidad

El último requisito del test de motivación es aquel que se refiere a la necesidad de entender y comprender el contenido de las resoluciones judiciales. Tal requisito puede ser encontrado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando se indica como uno de los principios procesales de la justicia constitucional, la comprensibilidad efectiva, que señala: “Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá dictar 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 la sentencia bajo examen se advierte que el considerando noveno, es decir, aquél que podría contener el principal análisis jurídico del caso, se encuentra compuesto de una serie de citas doctrinarias que a criterio de los jueces provinciales, explican los “problemas prácticos de la administración de justicia”, y procede a enunciar el rol de la “ponderación, sopesamiento o balanceo” como medios para garantizar los derechos constitucionales, sin precisar ni explicar en qué medida dichos conceptos son aplicables al caso concreto, dando a parecer la idea de que los jueces pretendieron justificar su decisión en la preeminencia de la estabilidad laboral frente a la naturaleza jurídica de los contratos por servicios profesionales, argumento que tampoco ha sido explicado claramente por dichas autoridades judiciales.

Como se puede observar, la oscuridad y carencia de lógica de la sentencia bajo examen influyeron negativamente al momento de evaluar el requisito de comprensibilidad, pudiendo así determinarse que los jueces provinciales no utilizaron un lenguaje diáfano que permita comprender los motivos de su decisión, llevando a la Corte Constitucional a concluir que este requisito no ha sido cumplido por parte de las autoridades judiciales en mención.

Con todas las consideraciones hasta aquí formuladas y una vez cumplido el test de motivación en los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, se puede concluir que ninguno de los requisitos señalados fue debidamente observado y, por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la sentencia expedida el 10 de febrero de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional ha establecido que la sentencia expedida el 10 de febrero de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas,

vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, para garantizar derechos constitucionales de las partes conviene revisar la sentencia dictada el 01 de septiembre de 2011, en primera instancia, por la abogada Carmen Vásquez de Monroy, jueza primera de Tránsito del Guayas, que resolvió denegar y rechazar por improcedente la acción de protección planteada por los señores Carlos Morán Rivas, Kleber Castro y Raúl Castro García, en contra de la Universidad de Guayaquil.

Para el efecto, se observa que la jueza de primera instancia sustenta su razonamiento principal en que la acción de protección “se plantea cuando no existen o se han agotado las acciones legales y/o judiciales que la Ley prevé, o que cuando el gravamen que se está irrogando o se va a irrogar es de tal naturaleza que la acción debe tener inmediatez (...)”; agrega, que “la acción de protección ha sido instituida para resolver ciertos casos de excepción, cuando concurren en su naturaleza los registros que lo torna inmediato e indispensable (...)”, y afirma que dicha garantía jurisdiccional:

(...) es netamente de orden cautelar respecto de un derecho subjetivo que cause daño grave o inminente al recurrente, por lo que peticiones de esta naturaleza deben ser sustanciadas ante autoridad competente, ya que todo reglamento, acto o resolución de la administración pública, como los actos impugnados de la Universidad de Guayaquil, son susceptible de impugnación ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial (...) en este proceso lo que se está ventilando es el control de la legalidad que no cae dentro de un proceso constitucional a través de una acción de protección, ya que esta solo procede ante la inexistencia de las vías judiciales ordinarias, puesto que por medio de esta acción lo que se trata de proteger son los derechos fundamentales (...) en la especie, no se ha agotado el trámite administrativo ni judicial (...).

Señala igualmente que: “(...) el accionante al seleccionar la vía constitucional en reemplazo de la ordinaria, debe justificar y alegar oportunamente por qué dicha vía no es adecuada ni eficaz, lo que en la especie no obra del expediente”.

La Corte Constitucional advierte que la acción de protección, conforme lo establece la Constitución de la República, tiene 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 (...)”⁹. La Ley Orgánica de

⁹ Constitución de la República, 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,

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la misma línea, determina que el objeto de esta garantía jurisdiccional se refiere al“(…) amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”¹⁰. En ese marco, la Ley exige la concurrencia de tres requisitos básicos para su presentación y procedibilidad, entre ellos, la existencia de la violación de un derecho constitucional, es decir, esta garantía procede cuando se verifica la vulneración de derechos constitucionales, para lo cual, siempre que no estuviere amparada por otras garantías jurisdiccionales, no existe otra vía más expedita y eficaz que la acción antedicha. En este orden de ideas, para que proceda la acción de protección, a diferencia de la acción extraordinaria de protección, no es necesario agotar otras instancias procesales en la vía ordinaria, pues de demostrarse que existe vulneración a derechos constitucionales, la acción de protección es la vía idónea. En consecuencia, las afirmaciones realizadas en la sentencia en examen son contrarias a lo expresamente determinado en la Constitución y la ley.

Ahora bien, frente a lo expuesto, es importante precisar que es el juez constitucional quien, dentro de la sustanciación del proceso, debe verificar si existe vulneración a derechos constitucionales, es decir, no es la parte accionada la responsable de “justificar” o “alegar” si existe otra vía eficaz o adecuada en el ámbito ordinario, sino que es el juez constitucional quien debe establecer argumentadamente, consecuencia de un examen exhaustivo del caso, si existe o no la vulneración de derechos constitucionales¹¹.

En la línea de lo manifestado, la Corte Constitucional ha determinado, mediante sentencia N.º 016-13-SEP-CC, que:

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

o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

¹⁰ Constitución de la República, Art. 39.- Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 027-15-SEP-CC, caso N.º 977-12-EP del 04 de febrero de 2015.

se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria¹².

De lo dicho se colige que en la sentencia en examen, la jueza primera de Tránsito del Guayas resolvió denegar y rechazar por improcedente la acción de protección sobre la base de conceptos errados; frente a ello, debe señalarse, conforme se manifestó anteriormente, que para que una resolución se halle correctamente motivada, tal como lo indica la Norma Suprema, es necesario que la autoridad explique las razones de su decisión en el marco de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; sin embargo, conforme se desprende de la sentencia de primera instancia, la jueza fundamenta su decisión en afirmaciones alejadas a lo establecido en el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional, que no permiten sostener de manera coherente que la acción de protección no era, en el caso sub júdice, la vía adecuada para el conocimiento y resolución del mismo. Si la jueza de instancia consideraba que la vía constitucional no era la adecuada para la protección de los derechos reclamados por los accionantes, su decisión debía estar sostenida en argumentos fundados en la normativa constitucional y legal vigente, aplicable a los hechos fácticos del caso, que permitan determinar si existió o no vulneración a derechos constitucionales, aspecto que, conforme lo analizado en líneas precedentes, no se verifica en la motivación desarrollada en la sentencia de instancia. En consecuencia, la sentencia de primera instancia no ha cumplido con los criterios de razonabilidad y lógica, infringiendo de tal modo el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

En virtud de lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia materia de la presente acción extraordinaria de protección, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 10 de febrero de 2012, así como la sentencia de la jueza primera de Tránsito del Guayas, del 01 de septiembre de 2011, han incumplido con la garantía constitucional de la motivación, por cuanto se contraponen a parámetros de comprensibilidad, lógica y razonabilidad, que comporta que dichas resoluciones vulneren lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas el 10 de febrero de 2012, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

En su demanda, el doctor Carlos Cedeño Navarrete, rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil, ha expresado que los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Cavedes, ingresaron a prestar sus servicios en la Universidad de Guayaquil bajo la modalidad de contratación de servicios profesionales, y que la terminación unilateral de dichos contratos no pudo haber generado afectación al

¹² Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP de 16 de mayo de 2013, caso N.º 1000-12-EP.

derecho al trabajo y a su estabilidad laboral, en tanto la contratación se efectuó de acuerdo a la normativa prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, y de acuerdo a la naturaleza jurídica de este tipo de contratos. Por estas consideraciones, en aplicación del principio de *iura novit curia*, la Corte Constitucional ha considerado pertinente formular un problema jurídico en el que se evidencie si la actuación de los jueces provinciales efectivamente trasgredió el derecho a la seguridad jurídica.

Para el efecto, conviene indicar que a diferencia de su predecesora, la Constitución del año 2008 previó de manera amplia el derecho a la seguridad jurídica, al establecer en su artículo 82 las características de tal derecho, que en lo principal se traduce en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de las autoridades públicas de las normas que gozan de claridad, previsibilidad y publicidad.

De acuerdo a la sentencia N.º 013-15-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional, el derecho a la seguridad jurídica:

(...) constituye el conocimiento y confianza que debe existir entre los ciudadanos que se encuentran en distintas situaciones jurídicas y sociales, a fin de ser regulados y solventados por normas legales y constitucionales previamente determinadas, sobre las que se motivan las actuaciones de las autoridades y funcionarios públicos o particulares, caso contrario, estas resoluciones, decisiones, sentencias o disposiciones serán inválidas¹³.

En igual manera, esta magistratura constitucional mediante su sentencia N.º 001-15-SEP-CC, señaló que:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución, por lo que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas previamente, además deben ser claras y públicas; solo así se tendrá 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 constitucional¹⁴.

Así, la seguridad jurídica adquiere trascendencia en tanto otorga a las personas la certeza de que las autoridades públicas cumplan y adecúen sus actuaciones de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico, de modo que actos u omisiones trasgresores, contrarios o incoherentes con los mandatos del ordenamiento jurídico, ponen en riesgo la certeza y la seguridad de las personas sobre las consecuencias que podrían producir hechos de relevancia jurídica. De allí que la seguridad jurídica garantiza el orden y convivencia de las personas en el Estado constitucional

de derechos y justicia, y de este modo permite alcanzar el fin más alto del Estado, que consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, conforme lo determina el artículo 11 numeral 9 de la Norma Suprema.

En este escenario, la característica de *claridad* de la seguridad jurídica que consta en el artículo 82 de la Constitución de la República, reviste de importancia ya que sirve como guía jurídica en el comportamiento y decisión de las autoridades públicas, entre ellas, las autoridades judiciales, sobre todo cuando los administradores de justicia constitucional resuelven las causas sometidas a su conocimiento y deciden expedir resoluciones a través de las cuales declaran vulneraciones a derechos constitucionales y, como efecto de aquello, disponen ciertas medidas de reparación integral. Dicho en otras palabras, los jueces constitucionales, quienes efectivamente se encuentran llamados a tutelar de modo efectivo y eficaz los derechos constitucionales de las personas a través de los mecanismos jurisdiccionales pertinentes, para cumplir tal propósito deberán sustentar su actuación en el marco de lo previsto en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las normas que integran el ordenamiento jurídico, en aras de observar la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En el caso *sub examine*, de acuerdo a las piezas procesales principales del caso, se advierte que los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes ingresaron a prestar sus servicios en la Universidad de Guayaquil, bajo la modalidad de contratación de *servicios profesionales*, una modalidad de contratación civil; y conforme consta en la documentación del caso, una vez que dichas relaciones contractuales habrían sido declaradas terminadas por parte de la Universidad de Guayaquil, los referidos ciudadanos activaron la garantía jurisdiccional de acción de protección ante el juez de primera instancia del Guayas, señalando como pretensión en su demanda (f. 56 del expediente de primer nivel) lo siguiente:

Señor juez, solicito que en sentencia se declare la vulneración de nuestros derechos Constitucionales, por omisión del accionado Dr. Carlos Cedeño Navarrete, por sus propios derechos y por derecho que representa en calidad de Rector de la Universidad de Guayaquil, y Wilson Maittaa Mendoza Decano de la facultad de ciencias médicas de la Universidad de Guayaquil, al atentar contra EL DERECHO AL TRABAJO; por el mecanismo de contratación consecutiva con la modalidad de servicios profesionales prohibido por mandato expreso del constituyente y por los sendos fallos de la Corte Constitucional y Tribunal Constitucional que atenta contra la permanencia y la estabilidad laboral en nuestros puestos de trabajo habituales y permanentes en la Universidad de Guayaquil, en calidad de docentes, atenta contra la garantía de igualdad de oportunidades por lo [que] solicitamos que en sentencia se disponga nuestro reintegro en calidad de docentes de la Universidad de Guayaquil (...) y se asegure nuestra permanencia y

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-15-SEP-CC, caso N.º 0476-14-EP, p. 08.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-15-SEP-CC, caso N.º 1475-11-EP, p. 09.

estabilidad laboral en nuestras funciones en calidad de docentes principales a tiempo parcial Uno, **mediante la expedición de los correspondientes nombramientos**, restituyéndonos nuestros derechos económicos al igual trabajo, igual remuneración con nuestros compañeros estables. Así como imponiéndole a la Institución accionada la obligación de afiliarnos al IESS y el pago de los beneficios sociales no percibidos y las remuneraciones no percibidas hasta la fecha que se efectúe la restitución. (Énfasis fuera del texto).

De acuerdo a estos argumentos, es evidente que la pretensión de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, tuvo como propósito que la justicia constitucional declare a su favor el derecho de *estabilidad laboral* a partir de lo que aquellos consideran situaciones fácticas de renovación sucesiva de contratos civiles de servicios profesionales como docentes en la Universidad de Guayaquil, y que además, tal pretensión fue aceptada por los jueces provinciales al expedir la sentencia objeto de impugnación.

Frente a ello, la Corte Constitucional considera importante recalcar que la Constitución de la República guarda debida claridad al momento de señalar que son servidores públicos¹⁵ todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público y que, en ese marco, el ingreso, el ascenso y la promoción, se debe realizar mediante concursos de méritos y oposición en la forma en que determina la ley¹⁶.

Por otro lado cabe señalar que la naturaleza jurídica de los contratos de servicios profesionales es de carácter civil y, en tal sentido, no generan relación de dependencia entre el contratado y la entidad pública. Los contratos de servicios profesionales, así como aquellos que regulan la contratación de naturaleza *ocasional*, son modalidades de contratación que las instituciones del sector público utilizan para cumplir con necesidades institucionales específicas y/o temporales, debiendo, por tanto, tomar en cuenta que mediante sentencia N.º 033-13-SEP-CC, la Corte Constitucional expresó en relación a la valoración sobre la característica de no permanencia de los contratos ocasionales:

Adicionalmente, la Corte Constitucional debe precisar que tampoco existe vulneración al trabajo ni a la estabilidad laboral, ya que la accionante desde su ingreso a la Comisión Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre conocía las condiciones de su

relación laboral, esto es que no era una funcionaria de carrera, y que el contrato de servicios ocasionales que suscribió con la institución no era indefinido ya que tenía un tiempo de duración establecido¹⁷.

De allí, que para la Corte Constitucional, los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, activaron una garantía jurisdiccional (acción de protección) con el propósito de obtener a su favor la declaratoria de un derecho: la estabilidad laboral, que, es preciso mencionar, tiene como antecedente una controversia jurídica que versa sobre la interpretación de normas jurídicas infraconstitucionales reguladoras de la contratación bajo la modalidad de *servicios profesionales* por parte de las entidades públicas. Todo aquello por cuanto a juicio de dichos ciudadanos, la Universidad de Guayaquil no les habría garantizado tal estabilidad laboral al dar por terminada la relación contractual que mantenían como docentes en dicha casa de estudios, situación que para la Corte Constitucional, en efecto, afectó la seguridad jurídica en tanto inobservó de forma injustificada el artículo 228 de la Constitución de la República, así como el artículo 50 de la Ley Orgánica de Educación Superior¹⁸, vigente a la época de la suscripción de los contratos, y artículo 152 de la Ley Orgánica de Educación Superior vigente desde octubre de 2010¹⁹, principalmente cuando los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dispusieron en la sentencia objeto de impugnación, que la Universidad de Guayaquil les extienda nombramientos “que garanticen su permanencia y estabilidad laboral”.

En su debido momento, la Corte Constitucional para el período de transición se refirió a la expedición de nombramientos por parte de entidades del sector público a favor de personas cuyos contratos han sido renovados, no obstante de no haber cumplido con la disposición constitucional de participar en concursos de libre nombramiento y remoción. La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

Es así que previo a otorgar un nombramiento para el ingreso de una persona al servicio público, esta debe someterse a un concurso de merecimiento y oposición.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º. 033-13-SEP-CC, caso n.º. 1797-10-EP, p. 12.

¹⁸ Art. 50.- El personal académico de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior está conformado por docentes, cuyo ejercicio de la cátedra podrá combinarse con la investigación, dirección, gestión institucional y actividades de vinculación con la colectividad.(...) Para ser docente regular de una universidad o escuela politécnica se requiere tener título universitario o politécnico, ganar el correspondiente concurso de merecimientos y oposición y reunir los requisitos señalados en los respectivos estatutos.

¹⁹ Art. 152.- Concurso público de merecimientos y oposición.- En las universidades y escuelas politécnicas públicas, el concurso público de merecimientos y oposición para acceder a la titularidad de la cátedra deberá ser convocado a través de al menos dos medios de comunicación escrito masivo y en la red electrónica de información que establezca la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador y en los medios oficiales de la universidad o escuela politécnica convocante. (...)

¹⁵ Constitución de la República, Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

¹⁶ Constitución de la República, Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

No obstante, siendo clara la desnaturalización de la figura contractual que se ha dado anteriormente con la figura de contratos de servicios ocasionales, la LOSEP ha previsto en su transitoria séptima el reconocer los años de servicios en contratos ocasionales y otorgar un puntaje adicional (2 puntos por año de trabajo) a partir de los 4 años de servicio, lo cual no es aplicable al presente caso por no cumplir con los requisitos señalados²⁰.

De igual manera, mediante sentencia N.º 005-13-SIS-CC, la Corte Constitucional, al momento de resolver una acción de incumplimiento de sentencia constitucional, que si bien tiene naturaleza y efectos distintos a aquellos de una acción extraordinaria de protección, permite reforzar el criterio jurisprudencial formulado en la presente resolución, señalando en lo principal que:

Las disposiciones antes descritas (artículo 228 de la Constitución de la República y artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público) de forma imperativa establecen que para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y mérito y no de otra forma. Por tanto, constitucional y legalmente no se puede extender el nombramiento, cuando la situación jurídica de la servidora está supeditada a la figura jurídica de “ocasional”, ni su constante renovación le otorga estabilidad en el sector público.

Criterio que para la Corte Constitucional es extensivo a los contratos de servicios profesionales, más aún dada su naturaleza jurídica. Por ello, la Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 10 de febrero de 2012, por los jueces de la Primera Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, trasgredió la seguridad jurídica por dos razones: en primer lugar, porque inobservó aquella disposición constitucional establecida en el artículo 228 de la Norma Suprema, cuya claridad resulta suficiente y establece la forma regular del ingreso al servicio público mediante concursos públicos de méritos y oposición y que, en definitiva, es aquel mecanismo que garantiza el derecho de estabilidad de los servidores públicos, así como también garantiza el derecho de igualdad con el resto de ciudadanos al participar en igualdad de condiciones en dichos concursos e ingresar, de ser declarados ganadores, al servicio público administrativo.

En segundo lugar, la seguridad jurídica se vio afectada en tanto los jueces provinciales, mediante una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales (acción de protección), ordenaron, a través de tal sentencia, como medida de reparación, la expedición de nombramientos a favor de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, quienes propusieron la acción de protección; y más

aún, ordenaron que se expida nombramientos a quienes presentaron *amicus curiae*. Es decir, a través de dicha sentencia declararon un derecho que únicamente puede ser adquirido una vez que una persona gana un concurso de méritos y oposición, luego de haber cumplido los requisitos constitucionales y legales para el efecto; adicionalmente, lo hicieron a favor de personas que participaron en el proceso judicial a través de un *amicus curiae*, quienes, como se dijo precedentemente, no eran partes procesales.

Ha quedado demostrado en el presente análisis que la decisión tomada por la Sala tuvo como justificación la mera expectativa de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes de ingresar a la Universidad de Guayaquil, pasando por alto los requisitos señalados en la Constitución y en la ley, utilizando para el efecto la circunstancia fáctica de señalar que fueron contratados en varias ocasiones por dicha Universidad, bajo la modalidad de contratos de servicios profesionales.

Con todas estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, el 10 de febrero de 2012, vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por su parte, determina en el artículo 62, que mediante la acción extraordinaria de protección se solventa la violación de derechos constitucionales, lo cual implica que dada la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, este organismo, en aras de garantizar los derechos de las personas y de la naturaleza, emprenda las acciones tendientes a tutelar efectivamente los derechos constitucionales. Frente a ello, corresponde a la Corte establecer mecanismos efectivos orientados a cesar o evitar aquella vulneración de manera pronta y eficaz, en observancia del principio de economía procesal, y en ese marco, la concentración y la celeridad, evitando dilaciones innecesarias²¹.

Tal como se ha evidenciado en este caso, los operadores de justicia no atendieron el objeto mismo de la acción de protección y no examinaron en sus fallos la posible vulneración de derechos constitucionales, lo cual incidió en la inobservancia de la naturaleza jurídica de dicha garantía jurisdiccional y del deber fundamental de un juzgador constitucional. Ante lo dicho, cabe poner de manifiesto, conforme lo ha expresado esta Corte, que:

²⁰ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 126-12-SEP-CC, caso N.º 1593-10-EP.

²¹ Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 11. 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. (...)

(...) la acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: por un lado tiene una dimensión subjetiva respecto a la tutela de los derechos de las personas que alegan las vulneraciones en las sentencias y/o el proceso; y, por otro lado, una dimensión objetiva asociada con el establecimiento de precedentes jurisprudenciales en determinados patrones fácticos, es decir la interpretación constitucional que deben observar los operadores jurídicos cuando exista analogía fáctica²².

En ese contexto, por ser la Corte Constitucional del Ecuador el máximo órgano de interpretación y administración de justicia constitucional, para asegurar el uso de la garantía así como de los precedentes de la Corte Constitucional y evitar dilaciones innecesarias, es pertinente analizar –en la acción extraordinaria de protección– cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren hecho, la posible afectación a derechos constitucionales. En efecto, dado que la Corte Constitucional debe velar por el respeto integral de los derechos, en mérito del principio *iura novit curia*, esta Corte procede al examen de los derechos constitucionales alegados en el caso sub júdice; en la especie, el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, en razón que tanto los jueces provinciales como la jueza de instancia, no resolvieron sobre la afectación de derechos constitucionales al no motivar sus decisiones, ignorando las normas aplicables.

En virtud de lo señalado en la demanda de acción de protección, la pretensión de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, se refiere a que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo y a la estabilidad laboral, solicitando que se disponga el reintegro a la Universidad de Guayaquil y la expedición de los correspondientes nombramientos.

Frente a ello, es preciso señalar que si bien la Constitución de la República garantiza estabilidad al servidor público²³ y al docente²⁴, no es menos cierto que para ello, la persona debe cumplir con los requisitos que imperativamente la misma Constitución determina, a fin de obtener un puesto en la institución del Estado en forma permanente, esto es,

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 119-15-SEP-CC, de 22 de abril de 2015, caso N.º 0537-11-EP.

²³ Constitución de la República, Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (...)

²⁴ Constitución de la República, Art. 349.- El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad (...)

ganar un concurso de mérito y oposición²⁵. Actuar de distinta manera, es decir, emitir nombramientos sin que dicho requisito se cumpla, vulneraría disposiciones expresas de la Carta Magna, e implicaría la destitución de la autoridad nominadora. En ese marco, revisado el expediente, se verifica que los accionantes no han participado en ningún concurso que permita determinar que han cumplido con el requisito ordenado constitucionalmente, al no ser por tanto docentes regulares o titulares a quienes se les pueda garantizar la estabilidad laboral en el marco de la normativa constitucional.

Por otro lado, de la documentación constante en el expediente se evidencia que los contratos suscritos por los accionantes con la Universidad de Guayaquil, de aproximadamente dos años, expresamente señalan el tipo de instrumento del que se trata, es decir, “contrato de pago de honorarios por servicios profesionales”, que como se ha manifestado, es de naturaleza civil, sin que genere relación de dependencia; además, se verifica que los contratos suscritos por los accionantes con la Universidad, de forma igualmente expresa, determinan el tiempo de vigencia de cada uno de ellos. Es decir, los accionantes suscribieron con la Universidad de Guayaquil contratos previstos por la ley, consecuentes a lo cual conocían plenamente la naturaleza jurídica de los mismos, así como su tiempo de duración, en virtud de lo cual, esta Corte concluye que la terminación de la relación laboral en razón del cumplimiento de los plazos contemplados en los contratos civiles de servicios profesionales no implica vulneración a los derechos al trabajo o a la estabilidad laboral de los accionantes.

Finalmente, es importante insistir en que la acción de protección se distingue de otros mecanismos de la justicia ordinaria, en tanto tiene como propósito la protección de derechos constitucionales y la declaratoria de vulneración de aquellos, mas no tiene como objetivo la declaratoria de derechos que se efectúa a través de la justicia ordinaria; sin embargo, de la demanda presentada se colige que la pretensión de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, está realmente orientada a que la justicia constitucional declare a su favor el derecho de estabilidad laboral en una entidad pública y se ordene en ese marco la expedición de nombramientos, aspecto que a todas luces desnaturaliza a la garantía jurisdiccional aplicada al presente caso.

En tal sentido, analizada integralmente la acción de protección presentada por los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, se concluye que no existió afectación a sus derechos constitucionales por parte de la Universidad de Guayaquil, por lo que se debe disponer el archivo de la causa.

²⁵ Constitución de la República, Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

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 y del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos respectivamente en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, por parte de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la sentencia dictada el 10 de febrero de 2012, así como también la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, por parte de la jueza primera de Tránsito del Guayas, en la sentencia del 01 de septiembre de 2011.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. En consecuencia, del análisis realizado se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 10 de febrero de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 167-2011; así como también, la sentencia expedida por el Juzgado Primero de Tránsito de Guayas el 01 de septiembre de 2011.
4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso sub examine no existe afectación a los derechos constitucionales de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes.
 - 4.1. En consecuencia del análisis realizado se dispone el archivo del proceso constitucional.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0011-13-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 lunes 27 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0011-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D. M., 13 de abril de 2016, las 18h00.- **VISTOS:** Agréguese al expediente No. 0011-13-EP el escrito presentado el 31 de julio del 2015 por Mary Dayanara Vélez Almea, Alfredo Jaenz Veloz Vélez, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García, terceros interesados en la causa, mediante el cual solicitan se amplíe y aclare la sentencia, emitida dentro de la presente causa el 01 de julio de 2015 y notificada a las partes procesales los días 28 y 29 de julio del 2015, según consta de la razón sentada por el secretario general de la Corte (fjs. 24 del expediente constitucional). Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el recurso de aclaración y ampliación interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Es así como, los peticionarios el 31 de julio de 2015, presenta una solicitud de ampliación y aclaración de la sentencia N.º 217-15-SEP-CC, de 01 de julio de 2015. **TERCERO.-** Con el recurso de ampliación se suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia respecto de la pretensión o alegación; y, con el de aclaración, se subsana la oscuridad o duda de algún argumento constante en la sentencia con respecto su alcance. **CUARTO.-** Conforme se desprende del escrito de ampliación y aclaración interpuesto, la pretensión de los terceros interesados, haciendo referencia a su escrito presentado, es que: “...se amplíe y se aclare la sentencia porque en el caso de los recurrentes no es aplicable lo establecido en el Artículo 228 de la Constitución de la República (...) y que se determine con claridad que los administrados que somos los docentes no somos

responsables de la negligencia administrativa en materia de contratación de los docentes por parte de la Universidad de Guayaquil, quienes son los que administran la parte de contratación y académica. Además solicito que se aclare por la demora de la Corte Constitucional ya que han transcurrido aproximadamente 3 años desde que se notificó la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por lo cual la sentencia dictada por la Corte Constitucional y su ejecución es extemporánea porque sus fundamentos jurídicos debieron prevenir de los derechos fundamentales que se están vulnerando por la mora en resolver y por la circunstancia fáctica del momento...”

QUINTO.- En la presente causa, el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia, resolvió lo siguiente: “1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos respectivamente en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, por parte de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (...), así como también la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, determinado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, por parte de la jueza primera de Tránsito del Guayas, en la sentencia del 01 de septiembre de 2011. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada. 3. En consecuencia, del análisis realizado se dispone: 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 10 de febrero de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción N°. 167-2011; así como también, la sentencia expedida por el Juzgado Primero de Tránsito de Guayas el 01 de septiembre de 2011. 4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso sub examine no existe afectación a los derechos constitucionales de los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes. 4.1. En consecuencia del análisis realizado se dispone el archivo del proceso constitucional.” **SEXTO.-** Esta decisión fue adoptada en razón de constatar que las decisiones de primera y segunda instancia, emitidas por la jueza Primera de Tránsito del Guayas y por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, incumplieron con la obligación que tienen de motivar sus decisiones, al momento de resolver el caso concreto, contraponiéndose por tanto a los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que componen el test de motivación. Asimismo, la Corte constató la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto los jueces en mención, inobservaron lo establecido en el artículo 228 de la Constitución de la República, y más aún, dispusieron la expedición de nombramientos a favor de los terceros con interés, en este caso los señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, incluyendo a quienes se presentaron en calidad de amicus curiae, sin que sean partes procesales

en la acción propuesta. Ante estas circunstancias, este Organismo declaró la vulneración de los derechos constitucionales del accionante. No obstante de aquello, en ejercicio de sus facultades, como órgano garante de derechos y haciendo un análisis integral del caso concreto, con el fin de evitar una dilación innecesaria del mismo, esta Corte procedió además, en mérito del principio iura novit curia, a analizar la omisión de los órganos jurisdiccionales de instancia con respecto a la verificación de vulneraciones a derechos constitucionales, constatándose que no existe afectación alguna a derecho constitucional, puesto que la pretensión de quienes propusieron la acción de protección, señores Raúl Germán Castro García, Carlos Daniel Morán Rivas y Kleber Henry Sánchez Caviedes, “... está realmente orientada a que la justicia constitucional declare a su favor el derecho de estabilidad laboral en una entidad pública y se ordene en ese marco la expedición de nombramientos, aspectos que a todas luces desnaturaliza a la garantía jurisdiccional aplicada al presente caso...”, particular que fue expuesto de manera clara y precisa en la sentencia recurrida. **SÉPTIMO.-** En el presente caso, una vez analizada la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, esta Corte colige que la misma es clara y completa, pues resolvió, de forma pormenorizada, todos los puntos controvertidos por la parte accionante. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** la petición de aclaración y ampliación formulada por la señora y los señores Mary Dayanara Vélez Almea, Alfredo Jaenz Veloz Vélez, Kleber Henry Sánchez Caviedes y Raúl Germán Castro García, terceros interesados en esta acción, y por tanto deberá estar a lo resuelto en la Sentencia N°. 217-15-SEP-CC, emitida dentro del caso N°. 0011-13-EP, por el Pleno del Organismo el 01 de julio del 2015.- **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 003-16-SCN-CC

CASO N.º 0190-13-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante providencia del 18 de noviembre de 2013 a las 16:09, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas, resolvió suspender la tramitación del procedimiento de desahucio N.º 2013-0316 y remitió el expediente a esta Corte Constitucional para que de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, este Organismo resuelva sobre la constitucionalidad del último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato, por considerar que estaría en contradicción con el derecho a recurrir el fallo o resolución consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó, que en referencia a la acción N.º 0190-13-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador 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 María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Patricio Pazmiño Freire, mediante providencia del 9 de mayo de 2014, avocó conocimiento y admitió a trámite la causa N.º 0190-13-CN.

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

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 21 de enero de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se haga conocer a las partes sobre la recepción del proceso.

Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa

La presente consulta de constitucionalidad tiene como antecedente la acción de desahucio por transferencia de dominio presentada por el señor Teófilo Arturo Cárdenas Flores, quien aduce que mediante escritura pública celebrada el 24 de octubre de 2012 e inscrita en el Registro de la Propiedad de Guayaquil el 17 de julio de 2013, adquirió el dominio de un bien inmueble compuesto de solar y edificación ubicado en el cantón Guayaquil.

En esta acción por desahucio, señala que en dicho predio se encuentra habitando una persona en calidad de inquilino, siendo la voluntad del nuevo propietario, no mantener la relación contractual, en virtud de lo cual solicita al juez que se cite al inquilino señor Homero Andrés Pinargote Zambrano con el correspondiente desahucio por transferencia de dominio.

Mediante providencia del 31 de julio de 2013, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas aceptó a trámite la acción presentada por reunir los requisitos exigidos en la ley para lo cual se dispuso citar al inquilino de conformidad con el artículo 31 de la Ley de Inquilinato.

Este mismo juzgado, mediante providencia del 21 de octubre de 2013, resolvió declarar "... que el presente desahucio SURTE EL EFECTO de dar por terminado el contrato de arrendamiento que ampara al desahuciado (...) el mismo que deberá desocupar y entregar al desahuciante (...) en el plazo de TRES MESES, contados a partir de la citación con el desahucio...".

De esta resolución, el desahuciado presentó un recurso de apelación que obra a foja 53 del cuaderno de instancia, alegando en lo principal que nunca ha existido un contrato de arrendamiento celebrado por los antiguos propietarios, por lo que no puede considerarse como arrendatario; además aduce que su calidad es la de:

... promitente comprador que pagué el costo del bien, conforme lo he demostrado documentadamente dentro del proceso, por lo que no obstante a que la parte final del Artículo 48 de la Ley de Inquilinato declara que su resolución causa ejecutoria, sin embargo, por el principio consagrado en el Artículo 5 del Código Orgánico de la Función Judicial y de la garantía establecida en el Artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República, que está por encima de toda norma (...) INTERPONGO EL CORRESPONDIENTE RECURSO DE APELACIÓN DE SU RESOLUCIÓN, para ante el Superior...

A continuación, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas, mediante providencia del 29 de octubre de 2013, con fundamento en lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Inquilinato, negó la apelación solicitada por el desahuciado. Ante esta decisión, el señor Homero Andrés Pinargote Zambrano, mediante escrito presentado el 31 de octubre de 2013, presentó un recurso de hecho para ante el superior.

Finalmente, mediante providencia del 18 de noviembre de 2013, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas suspendió la tramitación del desahucio y dispuso que sea remitido a la Corte Constitucional para que sea este Organismo el que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 48 último inciso de la Ley de Inquilinato, por considerar que estaría en contradicción con el derecho a recurrir el fallo o resolución contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República.

Norma cuya constitucionalidad se consulta

Artículo 48 último inciso de la Ley de Inquilinato

Art. 48.- OPOSICIÓN DEL INQUILINO AL DESAHUCIO.- Citado el inquilino, podrá oponerse en el término de tres días, al desahucio a que se refiere el literal h) del Art. 30 y el Art. 31. Esta oposición, en caso del literal h), sólo podrá fundarse en el hecho de no estar comprendido el local arrendado en la parte del edificio cuya demolición ha sido autorizada por el Municipio. El Juez deberá verificar, por sí mismo, el fundamento de la oposición en el término de tres días, y ordenar que el desahucio surta o no el efecto de terminar el contrato de arrendamiento.

En el caso previsto en el Art. 31, la oposición del arrendatario no podrá fundarse sino en haber transcurrido más de un mes desde el traspaso de dominio o en haber celebrado el contrato de arrendamiento por escritura pública debidamente inscrita, y sólo se considerará presentada, si fuere acompañada de la correspondiente copia certificada. Examinado este instrumento, y el de transferencia de dominio que deberá presentar el desahuciante, el Juez de Inquilinato ordenará que el desahucio surta o no el efecto de terminar el contrato.

Si el inquilino se allanare o guardare silencio, se declarará que el desahucio da por terminado el contrato y una vez transcurridos los plazos previstos en las disposiciones citadas, se procederá al lanzamiento, sin perjuicio de cumplir lo dispuesto en el Art. 52.

La resolución que dicte el Juez de Inquilinato causará ejecutoria.

Identificación de las normas constitucionales que estarían afectadas por la norma legal citada

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:

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Argumentos presentados por los jueces consultantes

Conforme se observa del auto dictado el 18 de noviembre de 2013, el fundamento para la presente consulta constituye:

... Ante lo expuesto por la parte desahuciada, haciendo énfasis en la resolución de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 531 de 18 de febrero de 2009, que declaró la inconstitucionalidad de la frase ‘no habrá recurso alguno’ que constaba en el Art. 403 del Código de Procedimiento Penal, aplicando el principio jurídico de la doble instancia como derecho y garantía constitucional que tiene toda persona, para que una decisión en la que demuestre su inconformidad alguna de las partes, pueda ser revisada por una instancia superior, a efectos de garantizar la tutela judicial y como efectivamente esta juzgadora tiene una duda razonable respecto de la norma contenida en el último inciso del art. 48 de la Ley de Inquilinato, que literalmente expresa “La resolución que dicte el Juez de Inquilinato, causará ejecutoria”, porque estaría en contradicción con la garantía constitucional contemplada en el literal m) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República; motivo por el cual, de conformidad con lo que dispone el art. 428 de la Carta Magna, en concordancia con lo establecido en el Art. 4, inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial, se suspende la tramitación de este desahucio, disponiendo remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, para que resuelva sobre la inconstitucionalidad de la referida norma...

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 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 artículo 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La jueza que ha propuesto la presente consulta de constitucionalidad se encuentra legitimada para tal efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 primer inciso de la Constitución de la República; artículo 142 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Naturaleza jurídica de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad

El control concreto de constitucionalidad constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de

derechos y justicia, refuerza la institucionalidad del Estado y protege la primacía de la Constitución de la República. El establecimiento del control concreto en el texto constitucional, redefine el entendido de la eficacia normativa y reivindica el rol del juez, que actualmente considera dentro de sus deberes fundamentales, advertir al órgano especializado sobre las posibles inconstitucionalidades que la aplicación de normas específicas en casos concretos pudieren generar.

Concretamente el artículo 428 de la Constitución de la República señala:

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...

Como se puede observar, la denominación de Estado constitucional de derechos y justicia no puede ser meramente declarativa, es así que existen mecanismos, como el establecido a través del control concreto de constitucionalidad, que permiten la realización de los postulados constitucionales a través de las normas y la administración de justicia, ajustados a los parámetros y preceptos declarados por la Constitución de la República.

En este contexto, es trascendental subrayar el rol de control e interpretación que se lleva a cabo por la Corte Constitucional, toda vez que la estructura y el modelo de Estado definidos a través de la Constitución de la República instituyen y le otorgan un rol esencial fundamentado en la especialidad de los asuntos constitucionales y su carácter determinante para las cuestiones fundamentales del Estado.

Es así que el artículo 429 de la Constitución de la República señala: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”.

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador, en cumplimiento con los mandatos establecidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ha desarrollado, a través de su jurisprudencia, el control concreto de constitucionalidad como se puede revisar en el fallo N.º 001-13-SCN-CC en el que se establece:

El control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, por lo que la jueza o juez deberá tener siempre en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. De manera general, las juezas y jueces aplicarán las normas constitucionales de modo directo y sin necesidad de que

se encuentren desarrolladas. Sin embargo, en caso de que el juez en el conocimiento de un caso concreto considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución, debe suspender la causa y remitir la consulta a la Corte Constitucional. Así, de conformidad con lo que establece el artículo 428 de la Constitución de la República, cuando un 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, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

Tomando en cuenta lo señalado, es necesario observar que el control concentrado de constitucionalidad previsto en la Constitución de la República, no puede operar de forma inmotivada, siendo así que tanto el texto constitucional como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevén una tarea hermenéutica por parte del juez consultante, a través de la cual será posible identificar si el planteamiento de la consulta de constitucionalidad de norma ha sido justificado de forma razonada y suficiente para ser planteado a la Corte Constitucional, conforme se puede observar a continuación en el ya referido fallo emitido por este Organismo:

Esto quiere decir que el juez, en el conocimiento de un caso concreto, suspenderá el proceso jurisdiccional cuando advierta que una norma es o puede ser inconstitucional; no obstante, para elevar la consulta a la Corte Constitucional, deberá plantearla bajo los parámetros establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República; es decir, debe ser motivada y justificar claramente que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución. Debe justificar de manera suficiente, razonada y coherente que la norma no cumple con los principios constitucionales y por tal no puede ser aplicada en el caso concreto.

A partir de estos criterios, la Corte Constitucional, sobre la base del texto contenido en la norma del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dotó de certeza y objetividad a la referida norma, cuando en función de la “duda razonable y motivada” en ella descrita estableció parámetros de motivación que se consideran a continuación:

- i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
- ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
- iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión

definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado (...)¹.

Análisis constitucional

Control formal de la norma consultada

La Corte Constitucional del Ecuador, el 13 de febrero de 2013, mediante el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 890 publicó la Gaceta Constitucional N.º 001, la cual contiene la sentencia N.º 001-13-SCN-CC en la que se determina los requisitos que debe tener una consulta de norma en función del contenido de las disposiciones del artículo 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Es así como a partir de la publicación de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC del 13 de febrero de 2013, las consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad ingresadas en la Corte Constitucional deben ser conocidas por la Sala de Admisión y sometidas inicialmente a un examen de admisibilidad.

Así, dentro del caso *sub examine*, se puede evidenciar que el mismo ha sido ingresado con posterioridad a la expedición de las reglas jurisprudenciales, al haberse ya sometido a un proceso de admisibilidad, en atención al principio de preclusión procesal no serán objeto de un nuevo análisis en cuanto al cumplimiento de ese requisito formal.

Control material de constitucionalidad de la norma consultada

Una vez que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, identificó el cumplimiento de los requisitos formales en la causa objeto de consulta, este Organismo procederá a efectuar el análisis de fondo sobre la presunta inconstitucionalidad del último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato, por considerar que estaría en contradicción con el derecho a recurrir el fallo o resolución contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República.

Para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

El último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato ¿vulnera el derecho a recurrir el fallo de conformidad con lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República?

El artículo 76 de la Constitución de la República² consagra el derecho constitucional al debido proceso, el cual en términos generales se lo puede describir como:

... 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 jueces³.

En este sentido el debido proceso constituye una serie de derechos y garantías de las partes intervinientes en un proceso judicial o administrativo con el fin de evitar que se comenten arbitrariedades y asegurar que las partes puedan exponer sus argumentos ante la autoridad⁴.

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

Una de las garantías que conforma el debido proceso, es el derecho a la defensa, el mismo que está compuesto de otros derechos y garantías, como aquél contenido en el numeral 7 literal **m** del citado artículo, que consagra:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Conforme lo ha señalado este organismo constitucional, el derecho a recurrir el fallo o doble instancia⁵:

... constituye una garantía constitucional que, al haber sido insertada en la Constitución, permite limitar las actuaciones de los jueces en las causas sometidas a su conocimiento, en razón de ser proclives a cometer errores, todo lo cual es subsanado mediante la tutela judicial que debe estar garantizada por un juez o tribunal de instancia superior, el cual examinará si la actuación del juez a quo es conforme con la Constitución y las leyes.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SCN-CC, caso N.º 0535-12-CN del 06 de febrero de 2013, publicada en el Registro Oficial, segundo suplemento N.º 890 de febrero 13 de 2013.

² Constitución de la República del Ecuador, 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:

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 107-15-SEP-CC, caso N.º 1725-12-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 216-14-SEP-CC, caso N.º 0997-12-EP.

De este modo, se puede advertir que el derecho a la doble instancia o a recurrir los fallos se configura como aquella garantía encaminada a tutelar derechos a través de la revisión por parte de órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía, de la actuación proferida por los jueces de instancia en la resolución de una causa. Así, se constituye como una garantía cuyo fin es corregir o enmendar cualquier error en que los jueces de menor jerarquía puedan incurrir, mediante la revisión por parte del superior.

En esta misma línea, es importante destacar que el derecho a doble instancia no es absoluto, es decir éste no puede ser aplicado en todas las circunstancias, puesto que se deben considerar otros principios y derechos constitucionales que también se podrían ver vulnerados. Es así que este derecho “no es absoluto en tanto debe ser satisfecho en el máximo de las posibilidades, en consideración a otros principios o derechos en conflicto”⁶.

El hecho que este derecho encuentre un límite responde a que en ciertas ocasiones, el conceder la oportunidad de recurrir una decisión judicial puede ser lesiva, por ejemplo a la tutela judicial efectiva, el derecho a la verdad u otros derechos o principios que pueden colisionar; es por esto que conforme lo ha expresado esta Corte Constitucional “... el derecho a la doble instancia admite limitaciones, en tanto signifiquen la satisfacción de otro principio o derecho, sin que ellas sean consideradas necesariamente como inconstitucionales...”⁷.

Estas limitaciones son establecidas por el legislador, quien tiene la responsabilidad de determinar en qué tipo de procesos cabe este derecho, “... justamente aquellos que por su naturaleza jurídica requieren una tramitación sumaria, siempre que ello no signifique un sacrificio de garantías y derechos constitucionales, en perjuicio de las partes en un proceso...”⁸.

En el caso *sub examine*, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas, decidió suspender la tramitación de la causa para consultar a esta Corte si el último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato es contraria al derecho de recurrir el fallo o doble instancia.

Art. 48.- OPOSICIÓN DEL INQUILINO AL DESAHUCIO.- Citado el inquilino, podrá oponerse en el término de tres días, al desahucio a que se refiere el literal h) del Art. 30 y el Art. 31. Esta oposición, en caso del literal h), sólo podrá fundarse en el hecho de no estar comprendido el local arrendado en la parte del edificio cuya demolición ha sido autorizada por el Municipio. El Juez deberá verificar, por si mismo, el fundamento de la oposición en el término de tres días, y ordenar que el desahucio surta o no el efecto de terminar el contrato de arrendamiento.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 196-15-SEP-CC, caso N.º 0259-11-EP.

⁷ Ibidem.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SIN-CC, caso N.º 0005-10-IN acumulados.

En el caso previsto en el Art. 31, la oposición del arrendatario no podrá fundarse sino en haber transcurrido más de un mes desde el traspaso de dominio o en haber celebrado el contrato de arrendamiento por escritura pública debidamente inscrita, y sólo se considerará presentada, si fuere acompañada de la correspondiente copia certificada. Examinado este instrumento, y el de transferencia de dominio que deberá presentar el desahuciante, el Juez de Inquilinato ordenará que el desahucio surta o no el efecto de terminar el contrato.

Si el inquilino se allanare o guardare silencio, se declarará que el desahucio da por terminado el contrato y una vez transcurridos los plazos previstos en las disposiciones citadas, se procederá al lanzamiento, sin perjuicio de cumplir lo dispuesto en el Art. 52.

La resolución que dicte el Juez de Inquilinato causará ejecutoria.

De este modo, la Corte Constitucional considera pertinente emplear el principio de proporcionalidad contenido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en términos generales consistiría en determinar si la medida contenida en el inciso final del artículo 48 de la Ley de Inquilinato, es o no idónea, necesaria, proporcional y que persiga un fin constitucionalmente válido⁹.

Para iniciar el análisis pertinente, es importante señalar que el desahucio por transferencia de dominio es una forma de dar por terminado un contrato de arrendamiento, establecida en el artículo 31 de la Ley de Inquilinato¹⁰. En igual sentido, el procedimiento para el desahucio se encuentra contemplado en el artículo 48 *ibidem*, por el cual

⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: ... 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

¹⁰ Ley de Inquilinato artículo 31.- La transferencia de dominio del local arrendado termina el contrato de arrendamiento. En este caso, el dueño dará al arrendatario un plazo de tres meses para la desocupación.

Si el arrendatario no fuere desahuciado en el plazo de un mes contado desde la fecha de transferencia de dominio, subsistirá el contrato. Este plazo debe contarse desde la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad, hasta el día que se cite la solicitud de desahucio al inquilino.

Se respetarán los contratos celebrados por escritura pública, inscrita en el Registro de la Propiedad del respectivo cantón.

se establece que en caso de desahucio por transferencia de dominio, existe la prohibición de conceder recursos respecto de la decisión adoptada por el juez dentro de un proceso de esta naturaleza. No obstante, es preciso aclarar que el mismo no es de naturaleza contenciosa, sino un procedimiento de notificación vía judicial; frente a aquello se desarrollará a continuación el test de proporcionalidad.

Fin constitucionalmente válido

El impedimento para apelar la decisión del juez, constituye una medida encaminada a dar celeridad procesal a un procedimiento cuya naturaleza no contenciosa requiere de que la resolución que se dicte sea breve. Consecuentemente, esta medida persigue un fin constitucional que es la efectivización del principio constitucional de celeridad procesal contenido en el artículo 169 de la Constitución de la República que señala:

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.

Adicionalmente, a través de una adecuada celeridad en la administración de justicia se pretende garantizar el principio de tutela judicial efectiva, garantizándose que los trámites de naturaleza sumaria puedan ser procesados de manera expedita.

Habiendo ya identificado el principio constitucional que persigue el inciso final del artículo 48 de la Ley de Inquilinato, es pertinente enfocar el análisis en determinar si ésta es idónea, necesaria y proporcional.

Idoneidad

En esta línea para determinar la idoneidad de la medida se debe analizar si la limitación del derecho a recurrir o doble instancia, favorece el ejercicio o cumplimiento de derechos o principios constitucionales, en especial la norma contenida en el artículo 169, citado en líneas anteriores. Es decir, por este principio "... la limitación de un derecho fundamental u otro principio constitucional sólo es constitucionalmente admisible si efectivamente, fácticamente, sirve para favorecer a otro derecho fundamental u otro principio constitucional¹¹".

Dentro del contexto procesal existen ciertos procedimientos que requieren de una tramitación sumaria y rápida debido a su naturaleza y características peculiares; sin que aquello comporte, conforme se expresó en líneas anteriores, una vulneración del derecho a recurrir.

En el caso *sub examine*, esta Corte considera que la medida contenida en el último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato es una medida idónea, es decir sí favorece el cumplimiento del fin constitucional identificado en tanto responde a la naturaleza propia de este trámite que no constituye un proceso contencioso en sí. Por el contrario en éste, el juez únicamente notifica al arrendatario sobre la terminación del contrato en virtud de una transferencia de dominio pactada o celebrada entre el propietario del inmueble con una persona quien adquirirá el bien por transferencia de dominio.

Consecuentemente, al tratarse de un proceso de notificación en vía judicial, no constituye un proceso contencioso en sí, de este modo se está velando por el derecho del nuevo propietario del bien que se encuentra en arriendo, al garantizar principalmente la celeridad, y la eficacia de la administración de justicia.

Necesidad

Una vez establecida la idoneidad de la norma, corresponde ahora verificar que esta medida sea también necesaria, lo cual implica la verificación de si "la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas, sin perder su idoneidad. Una norma solamente podrá superar el examen de necesidad si se comprueba que no existe otra medida que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas¹²".

De este modo, la Corte verifica que la ejecutoria de la resolución dictada por el juez dentro de los procesos de desahucio por transferencia de dominio, es una medida necesaria en tanto responde a la naturaleza de este procedimiento, a través del cual no se discuten asuntos como la propiedad o la posesión, para lo cual la justicia ordinaria prevé los mecanismos o vías judiciales pertinentes para su reclamo.

En otras palabras, en este procedimiento judicial no se discuten temas de fondo, sino que constituye una forma de dar por terminado un contrato de arrendamiento, para lo cual lo único que se tiene que acreditar por parte del solicitante es la propiedad del inmueble por la transferencia de dominio a su favor. Es decir, en esta clase de procedimientos no se discuten temas relativos a la propiedad o a la posesión, para los cuales la ley prevé los mecanismos judiciales pertinentes para su reclamo.

Aquello evidencia que la medida adoptada –la ejecutoria de la resolución dictada por el juez– y la imposibilidad de recurrir verticalmente es necesaria para garantizar el principio de celeridad procesal dentro de procesos de naturaleza sumaria como el analizado.

¹¹ Robert Alexy, Derechos sociales y ponderación. Editorial Fontamara. México, 2010 citado en sentencia N.º 008-13-SCN-CC, caso N.º 0033-09-CN.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.

Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, corresponde ahora efectuar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, el cual "... se concreta en la existencia de un equilibrio entre la protección y restricción constitucional...".

Para este fin es necesario considerar que mediante esta medida, se limita el derecho a recurrir el fallo, así el legislador ha considerado prudente hacerlo en vista de la naturaleza propia de este procedimiento de notificación de terminación de contrato, que conforme a lo señalado en líneas anteriores, no discuten temas relativos a la propiedad o posesión¹³.

Es decir, el hecho que se limite el ejercicio del derecho a la doble instancia por parte del legislador, no quiere decir que sea una medida arbitraria, ya que se encuentra salvaguardando también el ejercicio a la tutela judicial efectiva así como el derecho a la defensa de las partes, acorde a la naturaleza de este procedimiento.

Así lo ha determinado la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional:

Por tanto, es claro que el establecimiento por parte del legislador de un proceso de única instancia no significa vulneración al derecho al debido proceso, puesto que se garantiza, a su vez, que las partes cuenten con un acceso efectivo al derecho de defensa, es decir, que cuenten con la posibilidad de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, a ser escuchadas en el momento oportuno y en igualdad de presentar prueba y contradecir las que se presenten en su contra, entre otras garantías del derecho a la defensa¹⁴.

En base a lo señalado, se puede concluir que dentro de un procedimiento de desahucio por transferencia de dominio, debido a su naturaleza sumaria, en donde no se discuten temas de fondo como propiedad o posesión, la regulación respecto a que la decisión emitida por el juez dentro de esta clase de procedimientos que causa ejecutoria, es proporcional con el fin constitucionalmente válido como es la tutela judicial efectiva y el principio de celeridad en la administración de justicia.

Por las razones expuestas, la medida contenida en el último inciso del artículo 48 de la Ley de Inquilinato, cumple con el test de proporcionalidad, al ser idónea, necesaria y

¹³ El derecho a la doble instancia no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado por el ejercicio de otros derechos constitucionales, las cuales son establecidas por el legislador en una norma. Al respecto y en relación al derecho a la doble instancia este organismo constitucional señaló: "... no se desconoce que al legislador le corresponde el desarrollo normativo del texto constitucional, sin que ello sea sinónimo de arbitrariedad, o signifique una restricción al ejercicio del mencionado derecho, por el contrario, se convierte a la ley en el instrumento idóneo que regule el ámbito de la doble instancia."

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 010-13-SIN-CC, caso N.º 0005-10-IN acumulados.

proporcional en virtud de que procura la efectiva vigencia de otros derechos constitucionales de las partes en este tipo de procedimientos, en razón de la naturaleza propia de éstos.

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 consulta de norma planteada.
2. Disponer la devolución de la causa para que continúe con la sustanciación pertinente.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0190-13-CN

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 009-16-SIS-CC

CASO N.º 0053-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 2 de mayo de 2011, la señora Beatriz Helena Álvarez Villa, comparece por sus propios y personales derechos y por los que representa de sus hijos menores de edad Daniela Valentina y Óscar Felipe Caranqui Álvarez, y presenta acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas del 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, dentro de la acción de protección N.º 928-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 2 de mayo de 2011, certificó que la acción N.º 0053-11-IS, tiene relación con el caso N.º 0342-11-EP, el mismo que se encuentra en trámite.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo del 5 de mayo de 2011, correspondió al juez constitucional Alfonso Luz Yunes, la sustanciación de la causa signada con el N.º 0053-11-IS.

El 6 de noviembre de 2012, en cumplimiento a lo previsto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador.

A través del memorando N.º 023-CCE-SG-SUS-2013, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional el 8 de enero de 2013, se informa que la causa N.º 0053-11-IS, fue objeto del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en la sesión extraordinaria de 3 de enero de 2013 y se remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 19 de noviembre de 2015 las 10:00, avocó conocimiento de la causa N.º 0053-11-IS y dispuso se notifique con el contenido de la misma al director del Centro de Rehabilitación Social Regional Guayas y al ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, mediante oficios en sus despachos previniéndoles de señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones; así también dispuso que se notifique a la señora Beatriz Helena Álvarez Villa en la casilla constitucional N.º 220 y al correo electrónico ricardovanegas@me.com; y finalmente dispuso que se notifique al procurador general del Estado y a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante oficios en sus despachos previniéndoles de señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

La accionante señala que la sentencia dictada dentro de la acción de protección N.º 928-2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ha sido incumplida, toda vez que la directora del Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 2 de Guayaquil no acató las medidas de reparación en ella dispuestas. El señalado fallo, en lo principal dispuso:

Acción Constitucional de Protección N.º 928-2010

RELACIÓN: En esta fecha y ante los señores Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas: DR. EFRAÍN DUQUE RUIZ, DR. LUIS RIOFRÍO TERÁN Y DR. FRANCISCO MORALES, la Ab. Martha Troya de Velasco, Secretaria Relatora de la Sala (...) se hizo la relación de la presente causa, lo que certifica.- Guayaquil 21 de diciembre de 2010, 10h30.

VISTOS.- La acción constitucional de protección, originalmente No. 1266-2010, iniciada en el Juzgado Décimo Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas por BEATRIZ HELENA ÁLVAREZ VILLA en contra de la AB. MARIEN SEGURA REASCOS, Directora del Centro de Rehabilitación Social Número 2 y de la Dra. Alexandra Zumárraga, Directora Nacional de Rehabilitación Social, ha subido a esta instancia por la concesión del recurso de apelación interpuesto por la accionante, de la sentencia dictada por el Juez inferior, que declara sin lugar la acción (...). QUINTO: En consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto impugnado vulnera el derecho constitucional de la accionante, violando los numerales 1 y 5 del Art. 11 de la Constitución de la República y los Art. 11, 12 y 66 ibídem, por lo que carece de validez. Por lo expuesto, al amparo de lo normado en el numeral 1 del Art. 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Primera Sala de lo Laboral y la 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, REVOCA la sentencia dictada por el Juez a quo y admite la Acción de Protección propuesta por BEATRIZ HELENA ÁLVAREZ VILLA, por sus propios derechos y por los que representa de sus hijos menores de edad, disponiendo que las visitas íntimas de la accionante a su conviviente ÓSCAR RUBEN CARANQUI VILLEGAS se harán en las mismas formas y días que se autoriza las visitas íntimas para los internos o privados de libertad en todos los Centros de Rehabilitación Social de Varones que existen en el país, esto es, los días Sábados de cada semana de 09H00 a 17H00 cada 15 días; además que se dispone que ÓSCAR

RUBÉN CARANQUI VILLEGAS recibirá las visitas de sus hijos menores de edad DANIELA VALENTINA y ÓSCAR FELIPE CARÁNQUI ÁLVAREZ, en compañía de la accionante, los días y en el mismo horario señalado para el efecto para las visitas de los demás internos de dicho centro penitenciario...

Detalle y fundamentos de la demanda

La accionante Beatriz Helena Álvarez Villa, indicó que pese a que se dictó sentencia el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, por parte de 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 928-2010, mediante la cual se le concedía visitas familiares y visitas íntimas a su conviviente, el señor Óscar Rubén Caranqui Villegas; el contenido de tal sentencia no se ha cumplido integralmente, es así que de forma expresa señaló:

... Que esta sentencia se encuentra en fase de ejecución en el Juzgado Décimo Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil con la Acción de Protección No. 1266-2010 aun cuando la Ab. Alexandra Zumárraga Ramírez, Directora Nacional de Rehabilitación Social, interpuso el 24 de Enero de 2011 (...) una Acción Extraordinaria de Protección.

... Que a través de varios escritos que se han presentado en el Juzgado Décimo Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil he requerido en forma insistente que se cumpla en forma integral la sentencia que se dictó a favor de mis hijos y a favor mía... Que la abogada Marie [sic] Segura Reascos ha sido removida de sus funciones y ha sido reemplazada por el Ab. Juan Carlos Valle Matute, y que luego de la sentencia dictada [sic] a favor de mis hijos y mía, ha desaparecido la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y sus funciones han sido asumidas por la subsecretaría de Rehabilitación Social a cargo del Ab. Ángel Vicuña Palacios.

... Que hasta el momento no se ha dado cumplimiento a la sentencia dictada a favor de BEATRIZ HELENA ÁLVAREZ VILLA, y de mis tres [sic] menores de edad DANIELA VALENTINA Y ÓSCAR FELIPE CARANQUI ÁLVAREZ.

Pretensión concreta

La señora Beatriz Helena Álvarez Villa, concentra su pretensión en solicitar que, sin más dilaciones el director o directora del Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 2 de Guayaquil, cumpla en su totalidad con la sentencia dictada el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, por parte de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Contestación a la demanda

Del expediente constitucional, se evidencia que en su momento, el juez sustanciador Alfonso Luz Yunes,

mediante el auto dictado el 14 de julio de 2011, conoció la causa N.º 0053-11-IS, y dispuso que se notifique a la abogada Marien Segura Reascos, directora del Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 2 de Guayaquil o quien haga sus veces, a fin de que en el término de cinco días, emita un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, debiéndose remitir la documentación correspondiente; así también se ordenó que se notifique con el contenido de dicho auto, a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al procurador general del Estado para que señalen casilla constitucional o correo electrónico; y, finalmente se ordenó notificar a la señora Beatriz Helena Álvarez Villa en la casilla constitucional y correo electrónico señalados para el efecto.

Acorde a la razón suscrita por el actuario del Despacho, según consta a foja 23 del expediente constitucional, se observa que el auto dictado por la Corte Constitucional el 14 de julio de 2011, fue notificado los días 15 y 18 de julio de 2011.

Ingeniero Paúl Luis McMahan Salas, director del Centro de Rehabilitación Social N.º 2 de Guayaquil

El entonces director del Centro de Rehabilitación Social N.º 2 de Guayaquil, Paúl Luis McMahan Salas, contestó mediante informe en el cual indicó que no se ha incumplido la sentencia impugnada, es así que de manera textual señaló:

... El derecho a la visita conyugal es único y pervive mientras el interno o interna beneficiario permanezca bajo el régimen penitenciario, sin perjuicio de la cárcel en donde esté recluso; así, si el privado de libertad por múltiples motivos fuere trasladado a varios recintos carcelarios del país durante la purga de su condena, su derecho a la visita conyugal se mantiene...

... En el caso que nos ocupa, el privado de libertad beneficiario de la visita conyugal, es el único que puede reportar los incidentes del decurso de su ejercicio, incluyéndose comunicación a la autoridad penitenciaria de su viudez, ruptura, divorcio, abandono, cambio de pareja, cambio de preferencia sexual, etc....

... Los hijos menores de edad del interno Caranqui Villegas acompañados por su madre visitan a su padre en las mismas condiciones que los demás privados de libertad del Centro de Alta Seguridad No. 2 de Guayaquil, conforme lo dispone la última parte del (...) fallo constitucional.

... conforme lo demostraré en audiencia la señora Álvarez Villa, ha merecido por parte de autoridades penitenciarias (...), la concesión de visita conyugal de

facto con el privado de libertad Óscar Caranqui Villegas, en los días, horas y demás condiciones constantes en los Protocolos y Reglamentos que rigen a los Centros de Máxima Seguridad.

Abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado de la Procuraduría General del Estado

Conforme se desprende a foja 26 del expediente constitucional, el director de Patrocinio Nacional y delegado de la Procuraduría General del Estado, comparece para señalar casilla constitucional, donde recibirá las notificaciones del caso N.º 0053-11-IS.

Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

Conforme se verifica a foja 32 del expediente constitucional, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, comparecen para señalar casilla constitucional donde recibirán las notificaciones del caso N.º 0053-11-IS.

Audiencia

A foja 210 del expediente constitucional, consta la razón sentada por el entonces actuario de Despacho, abogado Víctor M. Dumani Torres, del 9 de agosto de dos mil once, a las 08:39, en la que indica que en ese día y hora se llevó a cabo la audiencia pública señalada en providencia del 14 de julio del 2010 a las 08:45, en la causa signada con el N.º 0053-11-IS, indicó que intervinieron el doctor Ricardo Vanegas Cortázar, a nombre de la legitimada activa Beatriz Álvarez Villa, y los doctores Jorge Terán y Diego Guarderas Donoso en representación del director del Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 2 de Guayaquil, sin que haya comparecido el delegado de la Procuraduría General del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para presentar acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en función de lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que establece

que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Conforme se desprende de nuestra Constitución, el sistema de justicia constitucional deviene en actos que observan algunos elementos acorde a lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la misma, entre los que se especifican las circunstancias en que deben cumplirse. Las mismas que son objeto de verificación de cumplimiento de las decisiones constitucionales, que realiza esta Corte conforme a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en relación al ejercicio de verificación del cumplimiento de las decisiones constitucionales, a través de su sentencia N.º 0012-09-SIS-CC determinó:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada ‘jurisdicción abierta’, por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras “la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral¹.

En ese mismo sentido, a través del auto de verificación emitido dentro de la causa N.º 0063-10-IS en la que, respecto de la acción de incumplimiento de sentencias se especificó lo siguiente:

En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que el mecanismo para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, “tiene el propósito de tutelar traducido en objetivos de protección”, destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una decisión del Tribunal, Corte Constitucional o judicaturas que conozcan de garantías jurisdiccionales, por parte de la autoridad a la que corresponde acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública obligada por la decisión para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

¹ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

De lo expuesto, se infiere que la acción de incumplimiento de sentencias es un mecanismo de verificación formal y material de las actuaciones no sólo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos.

Determinación del problema jurídico

A fin de determinar si el legitimado pasivo ha incurrido en incumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección N.º 928-2010, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, el problema jurídico a ser resuelto en la presente causa es el siguiente:

¿Existe incumplimiento de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, dentro de la acción de protección N.º 928-2010?

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es una garantía jurisdiccional que tutela la eficacia de las decisiones provenientes de los órganos jurisdiccionales dentro de procesos de naturaleza constitucional.

Según lo precisado, debe destacarse que los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen que la Corte Constitucional del Ecuador tiene la obligación de verificar el cumplimiento integral de las decisiones constitucionales.

De conformidad a lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-JPO-CC “... la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, considerando que de por medio se encuentra la materialización de la reparación integral, y sin necesidad de que comparezca exclusivamente el afectado está en la obligación de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales”. Lo anterior considerando esencialmente que “... el mecanismo de cumplimiento de sentencias propende a la materialización de la reparación integral adoptada dentro de una garantía jurisdiccional²⁷”.

En ese orden de ideas dicha eficacia debe observar que las disposiciones contenidas dentro de una sentencia de garantías jurisdiccionales sean cumplidas por el agente destinatario de las medidas de reparación integral de manera efectiva y con apego a los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales existentes, alcanzando de esta forma una verdadera justicia material.

En el caso *sub examine* las partes procesales ponen en conocimiento de esta Corte Constitucional la existencia

de una acción extraordinaria de protección interpuesta por parte de la abogada Alexandra Zumárraga Ramírez, en calidad de directora nacional de Rehabilitación Social, en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, decisión que es objeto de la presente acción de incumplimiento.

En efecto, dentro del expediente constitucional objeto de análisis, conforme se desprende de la certificación emitida el 2 de mayo de 2011, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, constante a foja 8, la presente causa “tiene relación con el caso N.º 0342-11-EP, el mismo que se encuentra en trámite”.

Corresponde por tanto a esta Corte Constitucional determinar el estado procesal de la causa en referencia, para poder discernir el cumplimiento o no de la decisión judicial que se impugna, con el fin de evitar yuxtaposición de las decisiones de la Corte Constitucional. Así, la causa N.º 0342-11-EP de acuerdo a lo expresado *ut supra* fue presentada por la entonces directora nacional de Rehabilitación Social, en contra de la sentencia de apelación de la acción de protección dictada el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, solicitando:

... que en sentencia se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, declarando quede sin efecto la sentencia emitida por los Magistrados de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 21 de diciembre del 2010, a las 10H30 dentro de la acción de protección N.º 928-2010...

Conforme se desprende del sistema automatizado de acciones constitucionales de la Corte Constitucional del Ecuador, el caso N.º 0342-11-EP se encuentra resuelto mediante sentencia N.º 022-15-SEP-CC, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 4 de febrero del 2015.

En la mencionada sentencia de acción extraordinaria de protección, el Pleno del Organismo aceptó la demanda presentada por la abogada Alexandra Zumárraga Ramírez, en su calidad de directora nacional de Rehabilitación Social, y dispuso:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en cuanto al derecho constitucional a la igualdad.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 21 de diciembre del 2010, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte

²⁷ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-JPO-CC, caso N.º 0999-09-JP. Registro Oficial N.º. 351 Segundo suplemento, del 29 de diciembre de 2010.

Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 928-2010. (Énfasis fuera del texto)

3.2. Disponer que otra Sala, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación presentado dentro de la acción de protección N.º 928-2010.

Como se puede apreciar en la *decisum* de la sentencia de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional dejó sin efecto la decisión cuyo incumplimiento se demanda en la presente acción; al respecto cabe destacar que el universo de análisis dentro de una acción de incumplimiento constituye las sentencias o dictámenes constitucionales que generen efectos jurídicos.

Dentro del caso *sub examine* la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.º 022-15-SEP-CC de acuerdo a la acción extraordinaria de protección planteada dispuso “Dejar sin efecto la sentencia del 21 de diciembre del 2010, dictada por los jueces de 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 928-2010”; con lo cual, la sentencia de apelación cuyo cumplimiento se demanda fue dejada sin efecto, por tanto no existe una decisión constitucional sobre la cual este Organismo pueda pronunciarse.

En virtud de lo expuesto, dentro de un análisis integral realizado por la Corte Constitucional del Ecuador y en aras de garantizar la seguridad jurídica y la eficacia de las sentencias dictadas dentro de procesos constitucionales se evidencia que no existe incumplimiento de la decisión judicial demandada mediante 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 incumplimiento de la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 21 de diciembre de 2010 a las 10:30.
2. Negar la acción de incumplimiento planteada.
3. Notifíquese públicamente y cúmplase.

f.) Pamela Martínez Loayza, **PRESIDENTA (E)**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote

y Manuel Viteri Olvera, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán en sesión del 16 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0053-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la señora Pamela Martínez Loayza, suscribió la presente Sentencia el día Jueves 31 de marzo de 2016, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 010-16-SIS-CC

CASO N.º 0053-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, presentaron ante la Corte Constitucional acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de la Resolución N.º 189-2000-TP de amparo constitucional dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso N.º 136-2000-RA (a fs. 12).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 2 de octubre de 2013, certificó que con respecto a la acción N.º 0053-13-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante memorando N.º 095-CC-SG-SA-2013 del 1 de octubre de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, señala: “La Sala de Admisión conformada

por los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruíz Guzmán, en sesión de 26 de septiembre de 2013, conoció la demanda presentada por César Vargas y otros, ingresada el 02 de septiembre de 2013 (Hoja de registro No. 6305), y resolvió la apertura de la causa como acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales”.

En virtud de la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo establecido en el artículo 81 y disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, mediante memorando N.º 0464-CCE-SG-SUS-2013 del 25 de octubre de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 23 de octubre de 2013, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0053-13-IS, para su conocimiento.

Mediante providencia del 22 de julio de 2015 a las 08:10, la jueza sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0053-13-IS, y dispuso, en lo principal, que se precise de manera clara, el acto jurisdiccional por medio del cual existe el presunto incumplimiento que se demanda, así como el número de juicio y el juez o los jueces que lo dictaron, y además dispuso que se notifique con el contenido de este auto a los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera en la casilla constitucional N.º 145 y al correo electrónico aguiaercyn@hotmail.com. De igual forma se ordenó que se notifique con el contenido de este auto al alcalde, al procurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y al procurador general del Estado.

Mediante escrito del 29 de julio de 2015 a las 10:02, los señores César Vargas, Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera manifestaron respecto de la providencia del 22 de julio de 2015, emitida por la jueza constitucional sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, dentro de la presente causa signada con el N.º 0053-13-IS, lo siguiente: “... El acto jurisdiccional, por medio del cual existe el incumplimiento que se demanda.- (...) Se violentaron todas las normas, se hizo caso omiso de las Garantías del Amparo Constitucional, que se tramitó en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha... El Juez Quinto de lo Civil de Pichincha en el amparo constitucional signado con el No. 1679-99-RA, no se cumplió con la disposición de fecha 15 de diciembre de 1999 – **Tampoco se acata la Resolución Nro. 189-2000-TP. Dictado por el Tribunal Constitucional en que se concede el Amparo en favor de la Cooperativa de Artesanos EL BATANCITO**” (énfasis fuera del texto).

Mediante providencia del 4 de agosto de 2015 a las 08:00, la jueza constitucional sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, agregó el escrito del 29 de julio de 2015, presentado por los legitimados activos en cumplimiento con lo ordenado en la

providencia del 22 de julio de 2015, así también dispuso que para el 11 de agosto de 2015 a las 08:30, tenga lugar una audiencia pública a fin de que expongan las partes involucradas sus argumentos.

Mediante providencia del 6 de agosto de 2015, la jueza constitucional sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, de oficio, reforma la providencia del 4 de agosto de 2015 a las 08:00, en su numeral primero, en el que se fijaba la audiencia pública oral para el 11 de agosto de 2015 a las 08:30, la misma que se difiere para el 18 de agosto de 2015 a las 08:30 en lo demás, las partes estarán a lo dispuesto en la providencia anterior.

Resolución constitucional cuyo cumplimiento se demanda

Los accionantes dentro de su escrito del 29 de julio de 2015 a las 10:02, a fs. 85 y vta., señalan que la decisión constitucional supuestamente incumplida es la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA del 10 de enero de 2001, la cual estableció en su parte pertinente, lo siguiente:

RESOLUCIÓN N.º 189-2000-TP

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el N.º 136-2000-RA

ANTECEDENTES: Manuel Pachacama, Hugo Gordón, Pablo Yerovi, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig y Mélida Garay, los cuales tienen conformada la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”, presentan recurso de amparo constitucional solicitando la suspensión de los actos físicos y administrativos que viene realizando el I. Municipio de Quito y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre los terrenos ubicados en las Avenidas Rio Coca y las Hiedras, de esta ciudad de Quito, por cuanto manifiestan que en dicho inmueble tienen instalados diversos negocios, según sendos contratos de arrendamiento suscritos desde hace varios años con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propietario de los terrenos.

Fundamentan su petición en que dichos contratos al facturales el uso para talleres, sobre todo de mecánica automotriz, les permite ser propietarios de las inversiones efectuadas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es únicamente propietario del lote de terreno que arrendó; alegan que las inversiones son superiores al valor de los terrenos y que aún en su calidad de poseedores o arrendatarios tienen derecho a ser protegidos por el poder público. Manifiestan además que cuando supieron que el Municipio de Quito pretendía levantar el terminal de la Ecovía en los terrenos que vienen ocupando como propietarios, poseedores o arrendatarios, emitieron solicitudes a las dos entidades públicas pidiendo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la venta del lote que les había arrendado y

al Municipio la posibilidad de que la Estación de la Ecovía se la construya pocos metros al norte, en un extenso terreno desocupado que anexo al arrendado por ellos tiene el mismo Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; que como contestación a su solicitud el Instituto se limitó a manifestar que habiendo decidido el Municipio destinar el inmueble para la terminal de la Ecovía, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no podía vender a los solicitantes, advirtiendo además que la plusvalía en el sector era muy alta; al mismo tiempo procedió el IESS a dirigir comunicaciones a sus inquilinos pidiendo la desocupación del inmueble; pese a que se encontraban pendientes juicios con cada uno de ellos y que ninguna orden judicial le había declarado terminado el contrato de arrendamiento.

Agreden que el Municipio nunca contestó la solicitud tendiente a que la terminal se construya a pocos metros de distancia y procedió a citar a los solicitantes a través de uno de los Comisarios Municipales acusándoles de contravención penal por mantener talleres artesanales. La comparecencia de ellos ante el Comisario no tuvo ninguna respuesta de éste, por lo que presumen que se trató de una medida tendiente a desalojarlos. Pocos días después maquinaria de la constructora o del Municipio procedió a realizar el levantamiento de veredas y calzada en el sector ocupado por los solicitantes.

En esta virtud, por cuanto consideran violentados sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo y a la propiedad, plantean recurso de amparo constitucional, en contra del Municipio Metropolitano de Quito y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el mismo que fue conocido por el Juez Quinto de lo Civil de Pichincha.

En su primera providencia el juez civil ordena la suspensión de los actos administrativos y físicos que, según los demandantes, violaban de modo irreparable sus derechos constitucionales y en la primera providencia el juez “dispone la suspensión de cualquier acción actual o inminente que afecte o amenace los derechos protegidos, en el caso, se ordena la suspensión de la obra física, de destrucción de vías o construcción de obras de cualquier acto administrativo que realicen los demandados tendientes, a provocar el desalojo de los actores”.

Entre los fundamentos de la resolución de primera instancia, está el hecho que, el recurso de amparo no tenía base alguna de hecho, pues el Municipio no había realizado acto administrativo alguno en el sector y en lo que tiene que ver con la Ecovía. El juez al emitir su fallo niega el recurso y manifiesta que lo hace, porque “No consta en el proceso la declaratoria de utilidad pública por parte del Distrito Metropolitano de Quito en contra del IESS o de persona natural o jurídica alguna, así como tampoco acto administrativo alguno que cauce gravamen irreparable y peor aún la falta de

debido proceso argumentado por los demandados”. De las certificaciones acompañadas a esta instancia consta que el Municipio de Quito desde el 14 de mayo de 1999, oficio al Registrador de la Propiedad haciéndole conocer que el Concejo había autorizado al Alcalde a negociar la venta del terreno de la Río Coca y Las Hiedras con el IESS, para la implantación de la terminal Río Coca de la Ecovía, por lo que se prohibía la enajenación del mismo, por lo que el ocultamiento de estos datos hizo incurrir en error al señor Juez.

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión de 28 de enero de 2000 (cuando estaba pendiente la resolución de amparo por parte del señor Juez y estaba vigente la suspensión de todo acto físico y administrativo tendiente al desalojo de los actores) declara de utilidad pública con fines de ocupación urgente los terrenos ubicados en la Río Coca y Las Hiedras, justamente aquellos que venían siendo ocupados como poseedores, dueños o arrendatarios por los actores.

Con posterioridad mientras el proceso está en conocimiento de este Tribunal, sin esperar la resolución, el señor Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Quito demandan en base a la declaratoria de utilidad pública, ante el Juez Civil, la expropiación, consignan el valor que según el avalúo municipal tienen los terrenos y edificaciones y solicitan la inmediata desocupación del inmueble disponiendo el concurso de uno de los alguaciles del cantón. En la demanda – cuya copia consta en autos – los personeros municipales omiten la existencia de arrendadores y poseedores, la existencia del recurso de amparo y la Jueza Octava de lo Civil dispone la inmediata desocupación del lote objeto de este recurso. Para hacerlo fijan un avalúo de S/. 4.400,00 sucres el metro cuadrado.

Con esta providencia judicial, días después se procede al desalojo de los actores de este trámite.

Con estos antecedentes, para resolver, se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES:

Que el Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de amparo constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 276 numeral tercero de la Constitución Política de la República y artículo 12, numeral tercero de la Ley de Control Constitucional;

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

Que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado, el recurso de amparo es procedente por cuanto no se trata de una decisión judicial sino de un trámite administrativo,

que según los actores les ocasiona gravamen injusto e irreparable y viola sus derechos constitucionales;

Que, el Tribunal Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la calidad misma de los actores y definir si estos son propietarios, arrendatarios o poseedores, pero está facultado para velar porque no se violen las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, en especial las de libertad de trabajo, derecho de propiedad, derecho al debido proceso;

Que también es competente el Tribunal para pronunciarse sobre hechos que, producidos dentro del recurso de amparo, tiendan a desconocerlo o a burlarlo; y,

Que, existe constancia procesal sobre los hechos que motivaron el recurso de amparo, sobre los que han desconocido la suspensión judicial y los que provocaron el desalojo de los actores por parte del Distrito Metropolitano de Quito. Es obligación del Tribunal Constitucional pronunciarse sobre los actos que demuestren desacato o incumplimiento de las disposiciones emanadas por los Jueces, dentro o durante el trámite de Recurso de Amparo.

Por las consideraciones expuestas y en ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

1. Revocar la resolución del Juez de instancia y conceder el amparo solicitado.
2. Comunicar esta resolución a la Jueza Octava de lo Civil de Pichincha, para los fines legales pertinentes.
3. Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes...

Detalle y fundamentos de la demanda

Los accionantes manifiestan que no se ha dado cumplimiento al recurso de amparo constitucional, tramitado en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha y la resolución del Pleno del ex Tribunal Constitucional que protege su actividad artesanal, que en materia de mecánica automotriz vienen ejerciendo hasta la presente fecha, en los lotes 51, avenida Río Coca E 14-10, lote 30 E 14-56, lote 45 E 13-36, lote 42 Las Hiedras y Joel Polanco, sector El Batancito, y que desde hace treinta años están laborando.

Señala que quien dictó la orden para incumplir el amparo constitucional fue el juez primero de lo civil de Pichincha en la causa N.º 011-1996. D.R. AP verbal sumario dentro del proceso por terminación de contrato de arrendamiento.

Expresan que como prueba de la vulneración de sus derechos se encuentra la suspensión de servicios básicos, el corte de

servicios, suspensión de ingreso al taller “Sur América”, lote 42 ubicado en la calle Las Hiedras, cobro bajo presión insistente y violencia de supuestos arriendos de los lotes, y cierre total del lote y taller con las puertas soldadas, desalojo y retención de todos los bienes ordenados por el juez primero de lo civil, a quien, según los accionantes, se le hizo conocer de estos hechos, así como del amparo constitucional, el cual lo desestimó y actuó violando la sentencia, reformándola e interpretándola a su manera, alegando la extinción de la Cooperativa Artesanal “El Batancito”, sin haberles dado el derecho a la defensa.

Pretensión

Con estos antecedentes, los legitimados activos solicitan que la Corte Constitucional: “... dé cumplimiento, al recurso de Amparo Constitucional, tramitado en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha...”.

De la contestación y sus argumentos

Jueza de la Unidad Judicial de lo Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

Mediante oficio N.º 01-17-08-2015-UJCDMQ-RAR del 17 de agosto de 2015, la doctora Rocío Jaqueline Ayala Reyes, jueza de la Unidad Judicial de lo Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en la causa signada con el N.º 11-1996, deducida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en contra del señor José Isidro Cando Rivera, respecto de que el demandado ha incurrido en mora por falta de pago del arrendamiento de un lote de terreno de 1.125 metros cuadrados de propiedad del IESS, expone lo siguiente:

- 1.- Que me encuentro en funciones de Jueza Titular del Ex Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha, ahora Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en virtud de la acción de personal N.º 7332-DNTH-2014, de fecha 23 de septiembre del 2014, legalmente posesionada el día 03 de octubre del 2014, a las 15:00, iniciando mis funciones desde el día 06 de octubre del 2014.
- 2.- Que el Juicio N.º 11-1996, tramitado en el Ex Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha, es un juicio Verbal Sumario de Terminación de Contrato de Arrendamiento y por lo tanto de Competencia de la justicia ordinaria.
- 3.- Que el citado Juicio N.º 11-1996, no se trata de una acción constitucional.
- 4.- En el Juicio N.º 11-1996, el ACTOR es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, el demandado es el señor JOSÉ ISIDRO CANDO RIVERA, por lo tanto los accionantes de la Acción Constitucional N.º 0053-13-IS, no son parte procesal en el mencionado juicio verbal sumario que se ha tramitado en el Ex Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha.

Audiencia pública

El 18 de agosto de 2015 a las 08:30, se llevó a cabo la audiencia pública en la que compareció el doctor Víctor

Hernan Aguiar en representación de los legitimados activos: César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, y en representación de los legitimados pasivos, el doctor Ricardo Gustavo Barragán Barragán, procurador judicial del ingeniero Camilo Torres Rites en calidad de director general y representante legal y judicial encargado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; el abogado Edison David Almeida Flores en representación del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; la doctora Jenny Margarita Vintimilla Endara en representación de la Procuraduría General del Estado. No compareció a esta diligencia el juez primero de lo civil de Pichincha, hoy Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

Doctor Víctor Hernan Aguiar Albiño en representación de los legitimados activos

El doctor Víctor Hernan Aguiar Albiño en representación de señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, señaló en la audiencia llevada a efecto el 18 de agosto de 2015 a las 08:30, lo siguiente:

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República hemos presentado esta demanda de incumplimiento de resoluciones constitucionales, de conformidad con los reglamentos establecidos por la Corte Constitucional y por la Ley Orgánica de Control Constitucional, hemos sido notificados a esta audiencia en un proceso que lo hemos venido sustentando desde el año 2013. La presente causa y la presente demanda se encuentra motivada y se radica a partir del denominado Recurso de Amparo Constitucional dictado por el Ex Tribunal Constitucional en el año 2000, ante la demanda propuesta en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha hoy Unidad Judicial, y en la que el señor juez quinto al presentar la acción por parte de los señores representantes de la Cooperativa de trabajadores artesanales “El Batancito” en razón de que el Municipio de Quito y el Consejo Metropolitano había decidido convertir a la ex hacienda “El Batancito” ubicada entre las Hiedras y la Río Coca de esta ciudad de Quito en la parte centro norte, eso preocupó a los miembros de la Cooperativa artesanal “El Batancito” y propusieron el amparo constitucional ante el Juez Quinto, al avocar conocimiento el juez quinto dictó algunas medidas tendientes a suspender los trabajos y a suspender el proceso que había iniciado el Consejo Metropolitano, luego del trámite correspondiente, el juez quinto niega la acción a los recurrentes manifestando de que no habían comprobado que el Municipio de Quito había iniciado los trámites de expropiación, y el Municipio de Quito hábilmente no presenta la documentación correspondiente cuando en el año 1999 notifica al señor registrador de la propiedad con la prohibición de enajenar de dichos bienes ubicados en “El Batancito” de esta ciudad de Quito, todo esto está sustentado en la resolución que adopta el Ex – Tribunal Constitucional y

que, debidamente certificado, obra del proceso, pero en todo caso tengo la prueba correspondiente que la iré demostrando; el juez niega la acción en razón de no haberse comprobado pero se demuestra que ocultó el Municipio y además indujo a error al juez, porque habiendo de por medio este documento en que se notifica al señor Registrador de la Propiedad en conocimiento de la autoridad administrativa del administrador para violar los derechos del administrado, se oculta esta documentación, se apela de ésta resolución y el ex Tribunal de Garantías Constitucionales resuelve conceder el amparo revocando la resolución anterior porque encuentran elementos fundamentales, sin necesidad de tomar en cuenta aquellos aspectos que permanentemente el IESS y el Municipio han venido sosteniendo de que son meros tenedores, de que son arrendatarios, que no son posesionarios, fuera de ese argumento el alto organismo de control constitucional dentro de este procedimiento considera que el derecho del trabajo, las garantías a la inversión que tienen los artesanos agrupados en una cooperativa, eso es lo que protege éste amparo constitucional y, en virtud de esa circunstancia revoca la sentencia venida en grado, y dispone que en su lugar se dicte y se conceda el amparo constitucional, en ese sentido sabiendo respetar por parte del Municipio Metropolitano de Quito y por parte del IESS, pero luego empezaron las negociaciones, el Municipio equivoca el trámite, y somete la ocupación de estos predios declarándolo de utilidad urgente para la construcción de la terminal de la ECOVÍA y terminal de los buses inter-parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito que están construidos y que están sirviendo a la colectividad, pero el Municipio de Quito demanda ante el Tribunal de lo Contencioso esta ocupación, y, claro de conformidad con el artículo 44 el Tribunal de lo Contencioso dice entre entidades públicas no pueden demandarse y en ese sentido se rechaza, posteriormente ante el Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha el Municipio de Quito consigna los valores, relacionados con el valor calculándoles a 4 sucres con veinte y cinco centavos, el metro de terreno en ese sector y consigna esos valores en el Juzgado Primero, y entre el Municipio y el IESS llegan a este acuerdo, el Municipio en ese entonces como necesitaba ocupar inmediatamente empieza irrespetando el trámite que tenía, que se estaba haciendo acá, que no se había resuelto la apelación, el Municipio de Quito hace esta consignación, de igual forma violando las normas, descatando lo dispuesto por el juez, y lo dispuesto por la ley constitucional, y empieza hacer este trámite con la consignación, y empieza a perseguir a los ocupantes de esta cooperativa, inventándose y utilizando al aparataje de la administración, a los comisarios, para perseguir por una contravención de tipo penal, por haber abierto locales artesanales de mecánica en el sector, algo que no estaba dispuesto en ninguna norma pero ellos se inventaron y procedieron a los desalojos, desalojos que conmocionó a la opinión pública, evidentemente hubieron reacciones y que trataron de apaciguar, finalmente se ejecutó la

obra, pero quedo un remanente de estos predios en que se declaró la expropiación y la ocupación inmediata, quedo un remanente, y, en ese remanente se encuentran los recurrentes, se encontraban porque dos, ya han sido desalojados ilegalmente por disposiciones de sendos juicios que duraron más de 19 años, juicios verbal sumarios de terminación unilateral de contratos, estos lotes de terrenos signados con el número 42, con el número 45, que hoy están desalojados violentamente, con prácticas no adecuadas, violando las disposiciones de la ley, que lo voy a probar, porque cada palabra que estoy diciendo tengo documentación que respalda y que lo voy a demostrar, dentro de esta audiencia, y en el momento procesal que usted señora jueza constitucional y señores miembros de este alto tribunal me permitan hacerlo, a pesar de que se encuentra agregado al expediente, casi toda la documentación debidamente certificada en algunos casos, y en otras copias simples, pero en todo caso que se puede identificar plenamente a través del sistema que se ha instaurado para el control de procesos, siguen estos lotes que es parte del remanente, y entre los arreglos que hace el Municipio con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se llega a suscribir un contrato de fideicomiso entre el Municipio, el Seguro Social con el aval del Banco Central, y dentro de este contrato de fideicomiso se encuentran el lote número 42, 45, 30, y 51, todos ubicados dentro del área del expropiación, porque se pretenderá decir acá que no están dentro del área, que el amparo no les protege, y, que solamente los recurrentes de ese amparo, porque ahí constan los nombres de personas que ocupaban los cargos en la cooperativa, era el presidente, el gerente, el director de las comisiones que las cooperativas tienen en su estructura, ellos son los recurrentes a través de sus socios que están debidamente reconocidos, el ingeniero Abdo, jefe de bienes del IESS certifica que efectivamente estos lotes se encuentran dentro del remanente que quedó, y que hoy es parte del fideicomiso, el ingeniero Abdo, es un personaje muy conocido, es un funcionario muy conocido, y que él certifica con su puño y letra, en el sentido de que estos predios están dentro del fideicomiso, no se respeta esto, incluso el doctor Dillon que en paz descanse – depositario judicial, él se abstiene de continuar con los desalojos, y, el Municipio de Quito a través del ex señor Alcalde – general Paco Moncayo interponen recurso de amparo en contra del doctor Dillon para que continúe con los desalojos, me sorprende que hace quince días recién el juez que conoció esa causa porque negó en primera instancia conoce de la apelación y recién se ha dispuesto que pase a la Corte Constitucional ese hecho, es decir que estaba vigente y está vigente las disposiciones, incluso se sancionó al juez quinto por no haber acatado, por haber desacatado, existe unas acciones tipo penal en contra del señor Roque Sevilla – ex alcalde de la ciudad de Quito, por haber desacatado, y lo más grave de todo, es que durante treinta años mis representados, no tuvieron agua, y nos tocó seguir una acción en el 2008 para que se les provea de agua.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El doctor Ricardo Gustavo Barragán Barragán, procurador judicial del ingeniero Camilo Torres Rites en su calidad de director general y representante legal y judicial encargado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señaló en la audiencia llevada a efecto el 18 de agosto de 2015 a las 08:30, lo siguiente:

Es importante hoy en día, clarificar el tema, realmente esta acción de incumplimiento ha venido de una serie de aclaraciones y fundamentaciones al respecto, lamentablemente hasta el día de hoy no ha expresado con claridad cuál es la parte que realmente se ha infringido o se ha incumplido alguna resolución, se menciona como actos incumplidos una orden de desalojo del juez Primero de lo Civil de Pichincha de 26 de junio del 2013, y que deviene del cumplimiento de una sentencia del 12 de junio del 2002 dada por este mismo juez, también se expresa una resolución del juez Décimo Segundo de lo Civil en los antecedentes a esta acción de incumplimiento. Yo quiero concretarme y perdóneme que sea textual en la lectura de quienes comparecen al recurso de amparo constitucional propuesto en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha, quienes comparecen formulando son: el arquitecto Manuel Pachacama Cando, por sus propios derechos y los que representa de la cooperativa de artesanos 'El Batancito', José Hugo Gordón Cazar, Pablo Yerovi Herboso, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig Jaya, Edilia Melida Garay Urgiles, estos últimos por sus propios y personales derechos solicitaron la suspensión de actos inconstitucionales provenientes como los actos que vienen realizando el Municipio Metropolitano de Quito y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tendientes a establecer la terminal de la ECOVIA en terrenos ocupados por nosotros; es decir, es clara la petición de quienes comparecen, no hay ninguna firma de los actores de esta acción de incumplimiento ni mención alguna de ellos es ésta acción, ésta acción tuvo por objeto evitar que algunos lotes de terreno donde está actualmente construida la ECOVIA sean desalojados, sin embargo tramitada la causa todo eso se cumplió con una obra de beneficio a la ciudadanía y obviamente se cumplió con toda la normativa legal, en este caso en primera instancia fue desfavorable, en segundo lo amparó el Tribunal aquel entonces constitucional y lo concedió a favor de los actores exclusivamente, el juez Quinto de lo Civil al acudir los señores a querer hacer valer sus derechos ante este organismo el 17 de agosto del 2007, en el 2010, en el 2014, ya les indicó de que ellos no son parte del proceso y que no tienen que reclamar absolutamente nada dentro de esta acción de amparo constitucional y es más está archivada la causa como tal, es decir, el juez constitucional competente ya declaró que ellos no tenían ningún derecho ni facultad para intervenir o hacerse acreedores de algún beneficio de esta sentencia de amparo constitucional. Es evidente que se quiera manifestar que son parte de una cooperativa de artesanos, ellos mismos presentan a fojas ocho un certificado del intendente de Economía Popular y Solidaria, que dicha cooperativa de producción artesanal está liquidada de hecho y de derecho mediante

un acuerdo del 17 de septiembre del 2012, es decir, ya no existe esta cooperativa, los señores pretenden inconstitucionalmente, improcedentemente acogerse de esto, sí como el abogado mismo dice, ellos están ocupando un sitio distinto al de la del ECOVIA, en el lado norte esta la ECOVIA, en el lado sur están otros inmuebles que están arrendados a distintas personas por parte del IESS. Los señores cayeron en mora de pensiones arrendaticias, la pensión arrendaticia de aquel entonces, el canon de arrendamiento es de 126.000 sucres actualmente es en uno de los casos de cuatro dólares punto dieciocho por un terreno de 1225 metros cuadrados y no pagaron los arriendos, la facultad del IESS cuál es?, acudir ante un juez para dar por terminado un contrato de arrendamiento y obtener la terminación del contrato y la desocupación conforme la normativa legal que merece este tema. Esta Acción fue iniciada en 1993, mucho más antes que la acción de amparo constitucional, la de amparo constitucional fue presentada en 1997, como se puede retrotraer una acción a otra. El juez dictó sentencia, declaró por terminado, no dijo se le requiere para que entregue, no lo entregó, presentaron un recurso de apelación, no presentaron la tasa correspondiente, no aceptó la apelación, presentaron recurso de hecho, luego presentaron acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, la Corte Constitucional igualmente la inadmitió el 30 de mayo del 2012, indicando que la misma causará ejecutoria y que el juez de conocimiento tendrá que ejecutarla, es decir ésta parte de la acción de terminación de contrato ya fue conocida por el máximo organismo jurisdiccional que es la Corte Constitucional y goza de fuero de cosa juzgada, de ejecutoria como tal, el juez Primero de lo Civil que es lo que tenía que hacer, hacer cumplir la resolución, se le requiere primeramente al inquilino que desocupe, se le da 24 horas, 48 horas, pero cuál es el afán de ellos, no salir del inmueble, seguir usufructuando de una propiedad que pertenece a los afiliados de un país, porque es una reserva que nosotros la mantenemos para justamente las pensiones jubilares, sin embargo de que en su taller mecánica, no solamente era mecánica, era hojalatería, carpintería, etc., etc.; y el subarrendaba a las demás personas, es decir, aprovechaba de un ínfimo pago de arrendamiento para seguir gozando y usufructuando de un inmueble y no se queda contento ahí, quiere que ahora un amparo constitucional que nada tiene que ver, supuestamente le proteja, para poder recuperar, con qué fin será?, el fin que ha presentado otras acciones, reivindicación, prescripción de contratos de arrendamiento, prescripción extraordinario de dominio, daños y perjuicios en contra de la institución, es decir, está incluso faltando al incumplimiento de decir que no hay más acciones constitucionales y acciones que dividen entre unos y otros, si hay un fuero ordinario los jueces que tienen que cumplir una resolución, el juez primero lo que hizo primero es requerirle, luego, como es lógico ante su negativa ordenar el desalojo y el lanzamiento, el que se cumplió en los términos más normales con el cumplimiento de la ley, con auxilio de la policía Nacional, con el nombramiento de depositarios y alguacil, en donde tuvieron la oportunidad en forma tranquila, sin problema

alguno, llevaron todas sus cosas, todo, como se dice perdón el término: 'hasta el último clavito que tenían ahí', y esto ha derivado inclusive a tener inconvenientes no solamente de la institución que nos dicen que nos hemos puesto con el Municipio con otros para ir en contra de ellos, esto no es así, no es la verdad, no es cierto, no se puede querer a río revuelto pescar una protección de un amparo constitucional en donde nada tienen que ver, algún rato presentaron una acción de protección para que se les de agua y luz, hoy tenemos una certificación que dice, los inmuebles gozan de los servicios básicos, así que no sé cuál sea la pretensión, el amparo constitucional no dice restituir inmuebles, tampoco ellos han sido parte de ese proceso, reitero el juicio de terminación de contrato fue iniciado el año 1996, el amparo constitucional en 1999. La acción de incumplimiento tiene por objeto garantizar aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, y así también el cumplimiento de resoluciones y ordenanzas internacionales, y qué persigue?, el cumplimiento que contenga una obligación de hacer o no hacer, expresa la exigibilidad a través de una acción de incumplimiento, acá que obligación tenemos de a partir del amparo de restituirles acaso?, en algo que ellos no intervinieron, acaso nosotros al haber acudido a un juez ordinario no estamos cumpliendo con la normativa legal pertinente de lo que rige a un contrato de arrendamiento a esto, cuando la ECOVIA está a un lado y ellos están a otro lado, o sea por extensión hay que aprovecharlo. El Fideicomiso que dice, realmente si textualmente o aportado es incierto, es inverídico, de lo que yo conozco posteriormente se firmó un fideicomiso el cual interviene el IESS para propiciar ahí un plan de vivienda que nada tiene que ver con el Municipio ni con otra entidad pública, y, que tampoco no se ha hecho ninguna acción respecto a eso, por lo tanto, señorita Juez considero que el IESS en ninguna manera ha incumplido ninguna norma, ninguna resolución, ni ha omitido ninguna acción de incumplimiento en este caso, Yo considero que la acción de incumplimiento como tal, primero es confusa, inconsistente, no es clara, no sustenta la acción de derecho que la ampare, menos el amparo constitucional enunciado, porque no tenía ninguna relación con los que están formulando, reitero si el inmueble de la ECOVIA, es un beneficio ciudadano hecho a través de un Municipio, eso tiene un trámite pertinente que es la declaratoria de utilidad pública y que está afectando la propiedad del IESS y consecuentemente el Municipio le toca y tendrá que hacer valer sus derechos como tal, como ejecutor de obras ciudadanas, no es que nosotros no hemos confabulado ellos para supuestamente ir en contra de contratos de arrendamiento, ni pensarlo como tal señorita Juez, por lo indicado yo solicito enfáticamente que esta acción primero ni siquiera debía haber sido dada a trámite, porque no especifica en forma clara, cual mismo es el acto violatorio, un día dice el juez primero otro día dice el juez octavo, otro día el juez décimo segundo, no sabemos ni qué mismo quiere, ni clarifica

cual es el tema, ahora no se si mañana otra vez quien habla Ricardo Barragán, porque no solamente es el IESS, son los servidores, hasta yo estoy con una denuncia en la Fiscalía porque supuestamente me he quedado con algunos bienes cuando se hizo el desalojo, tamaña barbaridad, es decir ni siquiera, los funcionarios, que estamos ejerciendo nuestra profesión bajo una dependencia, estamos libres de la serie de mentiras y falacias que se han cometido, señorita Juez reitero, no son las mismas personas que intervinieron en el amparo constitucional, son totalmente ajenas, los inmuebles como él lo dijo es un remanente que está a parte de la ECOVÍA, consecuentemente nada tienen que ver, y, yo doy la plena validez de todo lo actuado, ante el Juez ordinario de justicia, inclusive que mereció una resolución de acción extraordinaria de la misma Corte Constitucional que lo ha dado toda la franquicia y la legalidad del caso.

Distrito Metropolitano de Quito

El abogado Edison David Almeida Flores en representación del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señaló en la audiencia llevada a efecto el 18 de agosto de 2015 a las 08:30, lo siguiente:

Ofreciendo poder o ratificación del señor doctor Marco Proaño Duran en su calidad de representante legal y judicial del Municipio de Quito, me presento ante esta audiencia para manifestar lo siguiente: Debo ser enfático y señalar que dentro del estudio que se ha hecho al pedido del señor abogado, pues lamentablemente no se establece cual es el incumplimiento de la autoridad pública o judicial a la que se está alegando ésta acción, es bastante difícil de entender, es más todos los textos que ha ingresado el señor abogado, y debo señalar además que en el numeral sexto de escrito ingresado el 29-08-2013 señala exclusivamente que quien debe estar en esta acción es el juez primero de lo Civil de Pichincha – doctor Paúl Rengel Maldonado, no nadie más, a partir de ese escrito hasta el escrito del 29 de mayo del 2015, no se establece que se notifique a la Alcaldía, ni al IESS ni a otra institución pública, que no sea la mencionada anteriormente. Debo también señalar que en los innumerables recursos que ha hecho uso el señor accionante, se ha establecido por parte de las autoridades judiciales en varias sentencias que han rechazado las pretensiones del accionante y que también tengo entendido que obra del expediente la acción de incumplimiento realmente no se ha configurado de acuerdo a lo que establece el artículo 54 de la ley de la materia, y, tampoco se ha configurado el artículo 55 al presentar la demanda, no se ha determinado, si es que existe un informe en el que se establezca el incumplimiento del acto administrativo o el acto público, tampoco se ha identificado de manera

precisa a la autoridad pública o privada que se exige el cumplimiento de alguna circunstancia, por lo tanto el Municipio de Quito, no debía estar convocado a la presente diligencia por cuanto no ha sido requerido por parte de la accionante. Debo también referirme a la acción de protección que se establece que dictó sentencia el juzgado Quinto y por instancia superior la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia, establece de manera clara que la empresa pública de Agua Potable esta llamada a dotar del servicio de agua potable, sin embargo de lo expuesto y me permito citar, el juez señala exclusivamente: “En el presente caso, esta sentencia no concede elementos, para acceder a la titularidad de dominio de los inmuebles que los recurrentes se encuentran ocupando”, entendemos nosotros y de lo que se ha señalado en los escritos, la acción o la posible acción de incumplimiento, es dirigida a que no existe por parte de la empresa de agua potable, justamente el cumplir con la disposición que se le ha dado, al menos entendemos eso, señora Jueza realmente esta acción de incumplimiento no tiene ni pies ni cabeza y perdón la expresión, no tiene razón alguna, coincido con el señor abogado, no debía haberse dado trámite a esta acción, a este pedido, y, en el caso debió haberse solicitado una aclaración a la misma pero lamentablemente no se ha determinado cual es el incumplimiento que ha observado o a recaído en alguna institución pública, lamentablemente es para mí punto de vista se está litigando de mala fe, se está siendo perder, perdón la expresión tiempo a ustedes como a nosotros, eso es todo.

Procuraduría General del Estado

La doctora Jenny Margarita Vintimilla Endara en representación de la Procuraduría General del Estado, señaló en la audiencia llevada a efecto el 18 de agosto de 2015 a las 08:30, como tercera interesada, lo siguiente:

Actúo por delegación del Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, señalo casillero constitucional el 1200, y solicito un tiempo prudencial para legitimar mi intervención, realmente coincido con lo manifestado por los colegas que me antecedieron en el uso de la palabra al manifestar que la demanda es confusa, incoherente, no es clara e ahí las diferentes visiones que han reflejado las intervenciones de los colegas que me antecedieron en la palabra. De la información recabada por la Procuraduría General del Estado, por la coincidencia de las personas que hoy son accionantes en la presente acción, se puede colegir que el fondo de esta acción es el incumplimiento a la sentencia de fecha 07 de agosto del 2009 emitida por el juez Octavo de lo Civil de Pichincha y esta es confirmada con la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia, esta emitida

con fecha 02 de octubre del 2009, a través de la cual dispone a la EMAP se provea del servicio de agua potable a los cinco accionantes que constan en esta acción, previo el cumplimiento, la cancelación de los rubros que al respecto emitan, establezca esta empresa de agua potable. La Procuraduría General del Estado siempre se ha manifestado sobre el debido, cabal cumplimiento que las sentencias constitucionales se debe acoger a las sentencias constitucionales pero en el presente caso, no contamos con la presunta entidad que estaría incumpliendo esta sentencia que es la EMAP, esta debería estar aquí para ejercer su derecho a la defensa, para presentar sus argumentos, su informe al respecto, entonces señora Jueza la Procuraduría General del Estado no cuenta con los elementos suficientes, necesarios para emitir un criterio sobre el presunto incumplimiento de sentencia, considera que quien debería estar aquí es la EMAP para que presente sus descargos al respecto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones 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 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Conforme se desprende de la Constitución del Ecuador, el sistema de justicia constitucional deviene en actos que observan algunos elementos acorde a lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la misma, entre los que se especifican las circunstancias en que deben cumplirse. Estas circunstancias son objeto de verificación del cumplimiento de las decisiones constitucionales, que realiza esta Corte conforme a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en relación al ejercicio de verificación del cumplimiento de las decisiones constitucionales, a través de su sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, expresó:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada ‘jurisdicción

abierta’, por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras “la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral¹.

En ese mismo sentido, a través del auto de verificación emitido dentro de la causa N.º 0063-10-IS, respecto de la acción de incumplimiento de sentencias, se especificó lo siguiente:

En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que el mecanismo para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, “tiene el propósito de tutelar traducido en objetivos de protección”, destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una decisión del Tribunal, Corte Constitucional o juzgados que conozcan de garantías jurisdiccionales, por parte de la autoridad a la que corresponde acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública obligada por la decisión para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

De lo expuesto se infiere que la acción de incumplimiento de sentencias es un mecanismo de verificación formal y material de las actuaciones no solo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos.

Determinación del problema jurídico

A fin de determinar si los obligados han incurrido en incumplimiento de la decisión demandada, expedida por el ex Tribunal Constitucional del Ecuador, el problema jurídico a ser resuelto en el marco de la presente causa es el siguiente:

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA del 10 de enero de 2001, a favor de César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera?

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es una garantía jurisdiccional que garantiza la eficacia de las decisiones provenientes de los órganos jurisdiccionales dentro de procesos de naturaleza constitucional.

¹ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

En aquel sentido corresponde determinar en primer lugar cuáles han sido las medidas de reparación integral ordenadas por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso *sub examine*. Cabe destacar que esta Corte Constitucional realizará su análisis a partir de los elementos expuestos por los accionantes, quienes dentro de su escrito del 29 de julio del 2015 a las 10:02 (a fs. 85 y vuelta) señalan que la decisión constitucional supuestamente incumplida es la resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA del 10 de enero de 2001, la cual estableció en su parte resolutoria, lo siguiente:

RESUELVE:

1. Revocar la resolución del Juez de instancia y conceder el amparo solicitado.
2. Comunicar esta resolución a la Jueza Octava de lo Civil de Pichincha, para los fines legales pertinentes.
3. Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes...

Del análisis de las medidas de reparación ordenadas en la resolución de amparo objeto de análisis se puede evidenciar que el ex Tribunal Constitucional ha determinado tres medidas: 1) Revocar la resolución del juez de instancia y conceder el amparo solicitado; 2) Comunicar esta resolución a la jueza octava de lo civil de Pichincha, para los fines legales pertinentes; 3) Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes.

En cuanto a los sujetos obligados se pueden identificar por un lado el juez que emitió el amparo constitucional en primera instancia (juez quinto de lo civil de Pichincha) y a la jueza octava de lo civil de Pichincha, quien conoció el proceso por desocupación del bien arrendado.

En cuanto a los beneficiarios del amparo, conforme consta en la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA, se establece:

ANTECEDENTES: Manuel Pachacama, Hugo Gordón, Pablo Yerovi, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig y Mélida Garay, los cuales tienen conformada la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”, presentan recurso de amparo constitucional solicitando la suspensión de los actos físicos y administrativos que viene realizando el I. Municipio de Quito y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre los terrenos ubicados en las Avenidas Río Coca y las Hiedras, de esta ciudad de Quito, por cuanto manifiestan que en dicho inmueble tienen instalados diversos negocios, según sendos contratos de arrendamiento suscritos desde hace varios años con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propietario de los terrenos.

Una vez identificadas las medidas de reparación dispuestas, los sujetos obligados y los beneficiarios de la resolución del ex Tribunal Constitucional, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si en el caso *sub examine* los actuales demandantes se encuentran habilitados para la presentación del incumplimiento de la sentencia constitucional antes descrita, y si aquellos son beneficiarios de dicho cumplimiento.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado, respecto del incumplimiento de sentencias de la siguiente forma:

Esta acción constitucional se insertó en nuestro ordenamiento jurídico para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos en garantías jurisdiccionales; su labor se centra en verificar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los jueces constitucionales en atención del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que otorgar protección a los ciudadanos contra eventuales actos que infringen sus derechos constitucionales, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales no cumplieron con lo ordenado, o lo hicieron parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfizo la reparación del derecho constitucional vulnerado...².

De acuerdo al artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en lo referente a la legitimación activa, en su parte pertinente, se dispone: “Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce...”.

En ese orden de ideas la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

Art. 164.- La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente...

En virtud de la normativa trascrita corresponde determinar si se puede considerar como afectados del posible incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA a los actuales accionantes, quienes

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 008-15-SIS-CC, caso N.º 0072-10-IS del fecha 19 de febrero del 2015.

manifiestan formar parte de la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”, cooperativa a la cual pertenecían los beneficiarios del amparo como se destacó *ut supra*.

Al respecto conforme consta en el expediente constitucional, la presente acción de incumplimiento es presentada por los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, quienes *a priori* no se evidencian como los sujetos procesales beneficiarios de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA ya que la acción a la cual hacen referencia fue propuesta por Manuel Pacahacama, Hugo Gordón, Pablo Yerovi, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig y Mélida Garay, quienes si realizan dentro de los antecedentes la enunciación de que forman parte de la Cooperativa Artesanal “El Batancito”, mas no expresan comparecer como representantes de dicho cooperativa, sino por sus propio derechos (fs. 333 del expediente constitucional).

Dentro del análisis del ex Tribunal Constitucional se puede observar que los jueces realizan un examen relacionado con el amparo constitucional dictado por el juez quinto de lo civil de Pichincha, en el cual intervinieron los sujetos Manuel Pacahacama, Hugo Gordón, Pablo Yerovi, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig y Mélida Garay; es decir, realizaron una apreciación en la resolución de apelación a las circunstancias particulares de posibles vulneraciones a derechos constitucionales exclusivamente de las personas que presentaron el amparo, sin que exista un pronunciamiento o remisión alguna dirigida hacia los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, quienes presentan actualmente el incumplimiento de sentencia constitucional.

En su resolución el ex Tribunal Constitucional en ninguna parte de su estructura, señala que se dé un efecto *inter pares* o *inter comunis* a su resolución, frente a lo cual se colige que el efecto de la apelación de amparo constitucional presentado, se hace extensivo exclusivamente a quienes presentaron la acción ante el ex Tribunal Constitucional, la misma que no considera en nada a los actuales accionantes de la demanda de acción de cumplimiento.

Aquello se ve afianzado aún más cuando los actuales accionantes plantearon de forma individual también acciones de amparo constitucional, las cuales fueron en su momento negadas por los jueces de instancia y en apelación por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Al respecto se debe destacar por parte de la Corte Constitucional que los hoy accionantes hicieron valer sus derechos ante la justicia constitucional en un proceso independiente; en ese orden de ideas, se observa los siguientes elementos procesales:

Mediante la Resolución N.º 1311-2007-RA, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, conoció la apelación de un amparo constitucional presentada por los señores Jorge Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo, José Isidro Cando Rivera, César Vargas, Luis Alonso Manzano Timibilla y Víctor Hugo Baez Ayala; es decir, se denota la existencia de otra apelación de acción de amparo constitucional presentada por parte de los hoy legitimados activos, aquello determina que los hoy accionantes hicieron valer sus derechos ante la administración de justicia constitucional de manera individualizada.

La apelación del amparo en referencia, la plantearon en contra del “Director encargado del IESS, Procurador General del Estado, y del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y el Procurador Metropolitano”.

Dentro del amparo solicitado, los accionantes manifiestan en lo principal que: “desde hace 35 años se encuentran en posesión regular de predios ubicados en el sector de la Av. Río Coca denominado Batancito, y el IESS les entregó mediante contrato de arrendamiento el cual lo han venido cumpliendo de forma ordinaria. Que en dichos lotes los recurrentes ha instalado sus talleres de mecánica, y se encuentran amenazados ya que estos predios podrían ser entregados al Municipio para ampliar el sistema de la ECOVÍA...”. Conforme se observa son las mismas alegaciones que hoy realizan respecto al incumplimiento de sentencia.

La pretensión de los accionantes consiste en que “se suspendan todas las acciones desalojo propuestas por la Administración Zona Norte; así como se levante la prohibición de enajenar con fines de utilidad pública y ocupación inmediata dispuesta por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito al registrador de la propiedad del cantón Quito”.

Frente a esta apelación, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó.

SEXTA.- Del estudio y análisis del proceso se observa claramente la inexistencia de violación a los derechos constitucionales de los accionantes, no existe un acto ilegítimo de autoridad pública, ni el daño grave e inminente de que hablan los recurrentes, toda vez que este proceso referente a los ex terrenos de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por los cuales se ha establecido un Fideicomiso con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (fojas 44 del proceso), datan de unos tres años atrás. El Municipio requiere de ess terrenos para extender el Terminal de los buses de la denominada ECOVÍA, obra que deviene en beneficio de toda la colectividad de la ciudad de Quito, que vería mejorada la situación del transporte en la urbe. De fojas 27 a 48 vlt, constan los documentos del peregrinar jurídico que han tenido los terrenos materia de este

Amparo, por lo tanto los recurrentes como inquilinos de esos terrenos donde funcionan sus negocios debieron haber tomado sus providencias para reubicar sus negocios, no se niega el derecho al trabajo, lo que se hace es pedir que se reubiquen en otro sitio y puedan seguir laborando, los intereses de los accionantes, no pueden afectar los de toda una colectividad. Por lo expuesto y al no encontrarse violaciones a los derechos constitucionales de los accionantes. La Segunda Sala en uso de las atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

- 1.- Confirmar la resolución adoptada por el Juez de instancia, y, en consecuencia negar el amparo solicitado;
- 2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley del Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE y PUBLÍQUESE.

Lo antes expuesto denota que los hoy accionantes de la acción de incumplimiento acudieron a la administración de justicia constitucional ecuatoriana de manera subjetiva, frente a lo cual el pronunciamiento del órgano de administración de justicia constitucional es claro al negar la apelación de amparo presentado. Aquello evidencia que los hoy accionantes dentro del caso N.º 0053-13-IS no son los beneficiarios de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso signado con el N.º 136-2000-RA, ya que aquellos hicieron valer sus derechos de manera individual en un amparo que como se ha destacado fue negado, y mediante una apelación que también fue negada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Lo que los accionantes pretenden es cambiar el sentido de la resolución emitida por el ex Tribunal Constitucional haciéndose beneficiarios de una decisión en la cual no fueron parte procesal, lo que desnaturaliza el objeto de la garantía jurisdiccional. Así, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 012-12-SIS-CC del 3 de abril de 2012, ha determinado:

... se establece que toda autoridad, tanto pública como privada, **está obligada a cumplir las resoluciones constitucionales de buena fe, es decir, que el obligado deberá respetar de forma íntegra el contenido de la sentencia o resolución, sin realizar modificaciones o interpretaciones que tiendan a cambiar su sentido.** La certeza de cumplimiento de las sentencias constitucionales es una garantía básica para la existencia del Estado constitucional de derechos y justicia (énfasis fuera del texto).

Adicionalmente en el caso *sub examine*, se observa que los accionantes César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, quienes comparecen por sus propios derechos, indican que el juez del Juzgado

Primero de lo Civil de Pichincha dentro de su sentencia del 12 de junio de 2002, referente a la causa signada con el N.º 17301-1996-0011, debió acatar la resolución emitida por el ex Tribunal Constitucional N.º 189-2000-RA dentro del caso N.º 0136-2000-RA del 10 de enero de 2001. Sin embargo, nada tiene que ver la resolución emitida por el ex Tribunal Constitucional signada con el N.º 189-2000-RA dentro del caso N.º 0136-2000-RA del 10 de enero de 2001, con la pretensión de los hoy accionantes César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, quienes comparecen por sus propios derechos, y solicitan como consta a foja 14 de la presente causa signada con el N.º 0053-13-IS: "... identificación de la Autoridad que dictó la orden para incumplir el (...) Amparo Constitucional que protege nuestra actividad Artesanal, en la causa que él tramito asignada con el N.º 011-1996 DR. AP. Verbal Sumario, terminación de Contrato de Arrendamiento...".

En la parte resolutive de la decisión emitida por el ex Tribunal Constitucional signada con el N.º 189-2000-RA dentro del caso N.º 0136-2000-RA del 10 de enero de 2001, en donde: "RESUELVE: 1. Revocar la resolución del Juez (Quinto de lo Civil de Pichincha) de instancia y conceder el amparo solicitado. 2. Comunicar esta resolución a la Jueza Octava de lo Civil de Pichincha, para los fines legales pertinentes. 3. Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes"; se evidencia que nada tiene que ver esta decisión con el incumplimiento de sentencia dictada por el juez del Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha dentro de su sentencia del 12 de junio de 2002, referente a la causa signada con el N.º 17301- 1996- 0011³, que a criterio de los hoy accionantes, sería una actuación de incumplimiento.

Por todas las consideraciones expuestas y evidenciándose que los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, no fueron los beneficiarios de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso N.º 136-2000-RA que hoy demanda como incumplida y que más bien, sus acciones de amparo constitucional fueron negadas en su momento oportuno tanto por el Juzgado Décimo Tercero de lo Penal de Pichincha y posteriormente, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la Resolución N.º 1311-2007-RA, se determina que no se configura el incumplimiento demandado por parte de los hoy accionantes.

³ A fojas 159 y 159 vta., del primer cuerpo constitucional de la presente causa signada con el N.º 0053-13-IS en su parte pertinente: "... se acepta la demanda y se declara la terminación del Contrato de Arrendamiento celebrado entre Jorge Báez en calidad de Director Regional 1 IESS y, José Isidro Cando Rivera, sobre un terreno ubicado en la Hcda. El Batancito, calle de la Hiedra y Gómez Polanco de 1.125 m2, para la instalación de una mecánica automotriz: enderezada, pintura, electricidad. Se dispone la desocupación y entrega del terreno arrendado en el término de treinta días...".

Por tanto, esta Corte concluye que dentro del caso concreto no existe incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso N.º 136-2000-RA, frente a lo cual la solicitud de los accionantes no es procedente.

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 incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-RA dentro del caso N.º 0136-2000-RA, emitida por el ex Tribunal Constitucional del Ecuador.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Notifíquese publíquese y cúmplase.

f.) Pamela Martínez Loayza, **PRESIDENTA (E)**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Pamela Martínez Loayza, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 16 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0053-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la señora Pamela Martínez Loayza, suscribió la presente Sentencia el día martes 29 de marzo de 2016, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0053-13-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D. M., 13 de abril del 2016, a las 17h40.- **Vistos.-** Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado por Cesar Vargas, José Napoleón Puga Chavez, Carlos Tipán, José Cando y José Lincango, mediante el cual solicitan la aclaración de la sentencia N.º 010-16-SIS-CC, dictada dentro del caso 0053-13-IS, el 16 de marzo de 2016, por el Pleno de la Corte Constitucional. Al respecto, esta Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de aclaración interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía con lo dispuesto por el artículo 40 de la Codificación 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.-** 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 16 de marzo de 2016, declaró que no existe incumplimiento de la Resolución, señalando en su parte resolutive lo siguiente: “1. Declarar que no existe incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-RA dentro del caso N.º 0136-2000-RA, emitida por el ex Tribunal Constitucional del Ecuador. 2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada. 3. Notifíquese publíquese y cúmplase.”. **QUINTA.-** La solicitud de aclaración presentada por los recurrentes, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “1. Que solicitamos la aclaración de la sentencia en relación con los siguientes hechos puntuales: a.- Si el Municipio de Quito Distrito Metropolitano, representado en el Momento que se concedió el Amparo Constitucional, a la Cooperativa Artesanal El Batancito, acató en todas sus partes la Resolución N.º 189-2000-TP, Tribunal Constitucional En el Caso signado con el N.º 136-2000 R.A y si la Jueza Octava Hizo cumplir dicho amparo concedido en favor de la Cooperativa Artesanal El Batancito de esta Ciudad de Quito. b.- Que se aclare, si los recurrentes... están en posesión de los lotes, 42, 45, 30, 51 del Batancito, Ex Hacienda El Batancito, Ubicados, en el remanente de los terrenos ocupados por el Municipio Metropolitano de Quito D.M, para la Construcción de la Ecovía, y Terminal

de Buses Interparroquiales del Distrito Metropolitano de Quito, ubicados en la Avenida Rio Coca entre Eloy Alfaro y Seis de Diciembre de la Ciudad de Quito. la Hiedras y Gomez Polanco. c.- Que se aclare si Cesar Vargas, Carlos Tipán, José Cando, y José Lincango fuimos socios de la Cooperativa de Trabajadores Artesanales EL BATANCITO. d.- Que se aclare que el recurso de Amparo Constitucional Fue presentado por el PRESIDENTE Y GERENTE DE LA Cooperativa de Trabajadores Artesanales El Batancito, por parte de Manuel Pachacama Cando, Hugo Gordon, Pablo Yerovi, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasig, y, Melida Garay, los cuales tienen Formada la Cooperativa Artesanal el Batancito, de la cual somos socios, y que los terrenos están dentro de la Avenida Rio Coca y la Hiedras.”. **SEXTA.-** De la lectura a la solicitud presentada, se verifica que esta no tiene por objeto que se aclare lo resuelto por este máximo organismo constitucional en la referida sentencia, siendo la misma clara y completa en todas sus partes, sino que pretende que se emitan criterios que no tienen relación con la acción constitucional propuesta y que se modifique el contenido del fallo y la decisión, por ser contraria a sus pretensiones, lo cual es improcedente. La sentencia materia del pedido de aclaración, ha desarrollado ampliamente las razones que fundamentan la decisión adoptada de forma clara y precisa, resolviendo los puntos de derecho 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 010-16-SIS-CC, emitida el 16 de marzo de 2016, en virtud de la cual se negó el incumplimiento de la Resolución No. 189-2000-RA, emitida por el Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, no amerita aclaración, 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 Cesar Vargas, José Napoleón Puga Chavez, Carlos Tipán, José Cando y José Lincango y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 012-16-SIS-CC

CASO N.º 0006-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo comparece, por sus propios y personales derechos, y demanda el incumplimiento de la sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el juez segundo de la familia, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010.

El 11 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante memorando N.º 175-CC-SG suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, se hizo conocer del sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 3 de marzo de 2011 y se remitió al juez sustanciador, Alfredo Ruiz Guzmán, varios expedientes constitucionales, entre los cuales consta el caso signado con el N.º 0006-11-IS.

El 11 de febrero de 2016 a las 14:30, el juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante a través de su escrito determina lo siguiente:

Que fue despedido de su puesto de trabajo de guardián del parque central de la cabecera cantonal de Salinas, mediante oficio N.º 320-JRH-2009 del 7 de agosto de 2009, suscrito por el tecnólogo César Patricio Mantilla Andrade, jefe de la unidad administrativa de recursos humanos del Municipio de Salinas.

Dice que presentó la acción de protección ante el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, el 14 de mayo de 2010, la misma que se sustanció con el N.º 068-2010, que luego se emitió sentencia a su favor el 7 de junio de 2010 a las 11:55 y se dispuso la

¹ Actualmente artículo 13 segundo inciso de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

restitución inmediata a su puesto de trabajo como también que se le paguen todos los valores no percibidos desde la fecha de su separación.

Establece que fue reintegrado a su puesto de trabajo en la Municipalidad de Salinas, el 6 de julio de 2010, pero que constantemente le decían que eso era provisional y que pronto lo despedirían nuevamente.

Que en la inexcusable incultura jurídica de los personeros de la Ilustre Municipalidad de Salinas, tras un aparente y pseudo cumplimiento de la resolución emitida por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la provincia de Santa Elena, mediante memorando N.º 018-JUARHs-2011 del 4 de enero de 2011, suscrito por el accionado, tecnólogo César Mantilla, jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos, continúa vulnerando sus derechos constitucionales, disponiendo textualmente que: “Por medio del presente me permito adjuntarle el oficio No. GADMS-VPBM-016, de fecha Salinas Enero 3 del 2011, suscrito por el Abogado VICENTE PAUL BORBOR MITE, en el que señala la imposibilidad de contar con sus Servicios de empleado eventual, el mismo que se encuentra debidamente motivado...” (sic).

Asume “que los accionados simularon un supuesto cumplimiento de la resolución, lo que no era tal, sino que aparentaron cumplir para preparar un incumplimiento, en base a una errónea y mal intencionada interpretación muy subjetiva del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, despedirme”.

Considera que su contrato de servicios ocasionales data desde el año 2000, mediante suscripciones anuales, por lo que –dice–, “no puede aplicarse con efecto retroactivo la Ley de Servicio Público, ya que mi estabilidad en la Municipalidad de Salinas se había convertido desde hace muchos años en estable y permanente, desde el punto de vista del artículo 14 del Código del Trabajo...” por lo que se pretende aplicar con efecto retroactivo el artículo 58 de la Ley de Servicio Público, lo cual se constituye en una nueva aberración jurídica de los accionados.

Dice que el objeto de la acción de protección –a más de reparar la vulneración de los derechos constitucionales–, conforme lo determina el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es que constituya la garantía de que el hecho no se repita, siendo esta la finalidad proteccionista y garantista de la acción de protección y en general de la Constitución vigente.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

La sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010, en su parte pertinente, dispone:

... JUZGADO SEGUNDO DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE SANTA ELENA Acción de Protección Constitucional No. 068-2010 Salinas, 7 de junio de 2010.- las 11h55.- VISTOS: (...) En consecuencia, por las consideraciones que anteceden, el suscrito Juez Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA” declara la vulneración de los derechos constitucionales del accionante, en la forma expuesta en esta sentencia y, por tanto, con lugar la demanda de acción de protección presentada por el señor LUIS EDUARDO SALTOS RONQUILLO en contra de VICENTE PAUL BORBOR MITE, CARLOS JULIO GUEVARA ALARCÓN y CÉSAR PATRICIO MANTILLA ANDRADE, en sus calidades de Alcalde, Procurador Síndico y Jefe de Recursos Humanos de la Ilustre Municipalidad de Salinas; y, en consecuencia se ordena que se reintegre inmediatamente a su puesto de trabajo a LUIS EDUARDO SALTOS RONQUILLO, disponiéndose el pago de los valores no percibidos desde la fecha de separación hasta su reintegro efectivo a su lugar de trabajo, que no podrá exceder el plazo de 72 horas...” (sic).

Pretensión

El accionante a través de la presente acción constitucional, solicita que:

Con los antecedentes expuestos y ante el INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL, por parte de los accionados, puesto que mi relación laboral a través de los contratos Ocasionales de Trabajo que me hizo suscribir la Municipalidad de Salinas, ya fue analizada y resuelta por el Juzgado de origen que mi relación es estable y permanente, por lo que mal puede ahora volver a analizar lo mismo la Municipalidad de Salinas y despedirme en base a una Ley que es reciente, que no estaba vigente al tiempo del inicio de mi relación laboral ni de la Resolución de la Acción de Protección, actitud que evidencia a más de la MALA FE, EL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL, por parte de los accionados, por lo que fundamentado en el inciso primero del artículo 163 y en el numeral 3 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presento ante Ustedes la ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA CONSTITUCIONAL, en contra de los indicados representantes legales de la Ilustre Municipalidad del cantón Salinas, Abg. Vicente Paúl Borbor Mite y Abg. Carlos Julio Guevara Alarcón, en sus calidades de Alcalde del cantón y Procurador Síndico Municipal y del señor Tnlgo. César Patricio Mantilla Andrade, Jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos de la misma

institución, para que Ustedes, previo el trámite de Ley, hagan efectiva la sentencia incumplida y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución, ordenen la DESTITUCIÓN DE LOS ACCIONADOS y hagan efectiva la sentencia incumplida para lograr la reparación integral de los daños causados al solicitante” (sic).

Contestaciones a la demanda

Por una parte, comparecen los abogados Vicente Paúl Borbor Mite, Carlos Julio Guevara Alarcón y el tecnólogo Patricio Mantilla Andrade en calidad de alcalde, procurador síndico y jefe administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas, respectivamente, y en lo principal, aducen:

Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas conecedor y cumplidor del ordenamiento jurídico: “... dio cabal cumplimiento a lo ordenado por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena de fecha 7 de junio del 2010 de las 11:55 y ampliación de fecha 28 de junio del 2010 de las 14:50, dentro de la Acción de Protección N.º 068-2010...” conforme lo demuestran con el oficio N.º 303-JUARs-2010 del 6 de julio de 2010, con el cual se notificó al señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo el reingreso a su puesto de trabajo y el memorando N.º 1070-JUARHs-2010 del 6 de julio de 2010, mediante el cual, se adjunta la liquidación de pagos a favor del señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo.

Establecen que en ninguna parte de la sentencia el juez garantiza la estabilidad del servidor público, ni dispuso que se le elabore su nombramiento definitivo, por lo tanto, al no haber ordenado la autoridad judicial en su resolución la estabilidad del servidor, este no goza de la misma y su situación legal es la de estar amparado bajo el contrato de servicios ocasionales, previsto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Dicen que la acción de incumplimiento de sentencia interpuesta no reúne los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 93 de la Constitución de la República y en los artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que su negativa de procedibilidad es también respecto de que el accionante al fundamentar su acción lo hace alegando los presupuestos establecidos en el artículo 163 primero inciso y en el numeral 3 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se refieren al incumplimiento de sentencias constitucionales, que en la especie están probando su taxativo cumplimiento y su cabal predisposición para cumplir con los mandatos judiciales, por lo que las normas alegadas indudablemente son inexactas, inaplicables y que tienen por objeto confundir a la autoridad constitucional a través de la acción de incumplimiento interpuesta.

Consideran que en base a estas argumentaciones alegan improcedencia de la acción, falta de derecho de la parte actora y equivocación de la acción, en virtud de lo cual

solicitan que se inadmita la acción propuesta por el señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo.

Por otra parte, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y en lo principal, señala:

Que conforme reconoce el demandante en su libelo, ciertamente fue reintegrado a su puesto de trabajo y recibió los valores correspondientes a sueldos por el tiempo que estuvo separado de cargo; en consecuencia, la sentencia de la cual se pretende su cumplimiento ha sido efectivamente ejecutada, sin que haya valores pendientes de pago por parte de la Municipalidad de Salinas, ni acción que se encuentre pendiente de ejecución.

Que la separación posterior que indica el actor le ha sido notificada mediante oficio del 3 de enero de 2011, constituye un acto administrativo distinto del que fue objeto de la acción de protección inicialmente propuesta por la parte actora con hechos y fundamentos diferentes, por lo que de considerarlo legítimo, tiene expedita la vía contencioso administrativa para impugnarlo y así se decida acerca de su legalidad o ilegalidad.

Que de conformidad con el numeral 1 del artículo 56 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional constituye causal de inadmisión de la acción de incumplimiento.

Considera que en virtud de que la entidad demandada ha cumplido estrictamente con lo que se ordenó en la sentencia, la acción de incumplimiento presentada deviene en improcedente, toda vez que no existe una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible que deba ser garantizada mediante esta acción.

Finalmente, comparece el abogado Enrique Mármol Balda en calidad de juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, quien, esencialmente, dice:

Que tal como afirma el accionante en su demanda, no han faltado las órdenes de ejecución del suscrito juez, pese a lo cual los accionados han incumplido la sentencia dictada en la causa constitucional de acción de protección N.º 068-2010, llegando inclusive –dice–, al límite de volver a despedirlo, luego de haberlo reincorporado, por lo que las razones del incumplimiento sobre las que debe informar y a las que se refiere el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, están necesariamente referidas a quienes el accionante los denomina “los incumplidos” esto es a los señores Vicente Paúl Borbor Mite, Carlos Julio Guevara Alarcón y César Patricio Mantilla Andrade en calidad de alcalde, procurador síndico y jefe de recursos humanos de la Municipalidad de Salinas, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales, en este caso, de la sentencia dictada el 7 de junio de 2010 las 11:55, por el juez segundo de la familia, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010, en atención a lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de incumplimiento de sentencia en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución, que dispone: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”. Así como por lo contenido en el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente”.

Problema jurídico

Para efectos del análisis y decisión pertinentes, luego del estudio del expediente, la Corte Constitucional procede a plantear el siguiente problema jurídico:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas ¿cumplió con lo dispuesto en la sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010?

La presente acción de incumplimiento tiene como antecedente la acción de protección presentada por el hoy accionante Luis Eduardo Saltos Ronquillo en contra del acto administrativo dispuesto mediante oficio N.º 320-JRH-2009 del 7 de agosto de 2009, emitido por el jefe de Recursos Humanos del Gobierno Municipal del cantón Salinas, por el cual se le informa la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales que venía prestando en este Municipio. La referida acción constitucional en primera instancia fue sustanciada y resuelta por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, mediante sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, a través de la cual se declaró con lugar la acción de protección interpuesta. De esta decisión judicial

la parte demandada y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación, los mismos que fueron conocidos y resueltos mediante la sentencia dictada el 19 de enero de 2011 a las 14:23, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, por la cual se negó los recursos interpuestos y confirmó la sentencia subida en grado.

Previamente conviene reconocer que el Estado constitucional de derechos y justicia no se agota con la sola determinación del catálogo de derechos reconocidos sino que debe contarse con un sistema de garantías que asegure su plena vigencia y eficacia, entre las cuales se encuentran las garantías jurisdiccionales como mecanismos dispuestos para ser activados por las personas en caso de vulneración de derechos por parte de autoridades públicas o en determinados casos, por particulares.

De esta forma, las decisiones dentro de los procesos constitucionales deben ejecutarse y para ello, agotarse todas las posibilidades de cumplimiento de las mismas, de allí que corresponde a los jueces adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la plena efectividad de las sentencias, lo cual constriñe a la autoridad condenada o al particular, a otorgar el cumplimiento adecuado y oportuno.

Remitiéndonos al caso *in examine*, es necesario establecer que la sentencia que se dice incumplida, en su parte decisoria, acogió las pretensiones del legitimado activo Luis Eduardo Saltos Ronquillo en virtud de lo cual se aceptó la acción de protección interpuesta, se dejó sin efecto el acto emitido por el jefe de recursos humanos del Gobierno del cantón Salinas, mediante oficio N.º 320-JRH-2009, por el cual se dispuso la no renovación del contrato de servicios ocasionales-, y se ordenó que sea restituido inmediatamente a su puesto de trabajo que lo venía desempeñando en el Municipio del cantón Salinas así como el pago de los valores económicos no percibidos desde la fecha de su separación hasta su reintegro efectivo a su lugar de trabajo.

De fs. 35, 38 y 40 del expediente constitucional consta la acreditación del pago de los valores económicos a favor del accionante, el oficio N.º 303-JUARs-2010 del 6 de julio de 2010, emitido por el jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos del Gobierno del cantón Salinas, mediante el cual se ordenó el reintegro al lugar de trabajo del accionante Luis Eduardo Saltos Ronquillo y, la razón de notificación del mismo, respectivamente, todo ello ordenado mediante sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010, documentos a través de los cuales se demuestra el cumplimiento integral de la misma.

Del texto de la demanda de incumplimiento constante de fs. 9 y 10, en el ítem 1.3, el legitimado activo Luis Eduardo Saltos Ronquillo reconoce haber sido reintegrado a su puesto de trabajo el 6 de julio de 2010.

A foja 50 y vta del expediente constitucional consta lo dispuesto por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena mediante sentencia emitida el 7 de junio del 2010:

... y en consecuencia ordené que se lo reintegre a su puesto de trabajo, disponiendo el pago de los valores no percibidos desde la fecha de separación hasta su reintegro efectivo a su lugar de trabajo en máximo 72 horas...

De lo anteriormente expuesto, se colige que la sentencia materia de la presente acción constitucional, se encuentra efectivizada en su integridad, en razón de que la Municipalidad del cantón Salinas cumplió con lo dispuesto por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, mediante sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55; es decir, al señor Luis Eduardo Saltos Ronquillo se lo reintegró a su puesto de trabajo y se le realizó el pago de los valores económicos dispuestos en la decisión judicial enunciada.

No obstante, es oportuno enfatizar que las pretensiones del legitimado activo a través de la presente acción de incumplimiento, carece de sustento fáctico y jurídico, toda vez que intenta por esta vía que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de aspectos que no fueron decididos y ordenados en la sentencia, vale decir, procura que se deje sin efecto un acto administrativo emitido por el Gobierno Municipal del cantón Salinas –por el cual se da por terminado su contrato de trabajo–, el cual fue dictado en una fecha posterior al reingreso a su lugar de trabajo y que no tiene ninguna relación con la decisión judicial que considera ha sido incumplida.

La acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional tiene procedencia en caso de inexecución o defectuosa ejecución de las sentencias en materia constitucional, situaciones que se encuentran ausentes en el caso *sub judice*, toda vez que la sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de de Santa Elena, se encuentra cumplida de forma integral, lo cual es determinante para que la Corte Constitucional nada tenga que resolver respecto de las pretensiones realizadas por el legitimado activo.

Finalmente, cabe indicar que el accionante Luis Eduardo Saltos Ronquillo de haber considerado que a través del acto administrativo que determinó la terminación de su contrato laboral, se vulneraron derechos tuvo a disposición las vías legales y constitucionales para hacer prevalecer los mismos y no precisamente recurrir a la acción de incumplimiento para obtener su reparación.

Por las consideraciones antes expuestas, la Corte Constitucional, determina que la sentencia dictada el 7 de junio de 2010 a las 11:55, por el Juzgado Segundo de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 068-2010 y que hoy es materia de la presente acción jurisdiccional constitucional, ha sido cumplida y satisfecha en todas y cada una de sus partes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la

República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0006-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 07 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 013-16-SIS-CC

CASO N.º 0006-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 3 de febrero de 2012, la señora Ermita Tatiana Almeida Mazon, por sus propios derechos, presentó demanda de acción de incumplimiento de la sentencia de acción de

protección emitida el 6 de octubre de 2009, por el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, en contra del Ministerio del Interior y la Comandancia General de Policía Nacional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 3 de febrero del 2012, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0006-12-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 marzo de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, indicó que de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del organismo, en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió conocer el caso N.º 0006-12-IS a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

Con providencia del 20 de agosto de 2015, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a los accionados con el contenido de la demanda, de igual forma se notificó al procurador general del Estado. En providencia del 12 de octubre de 2015 la jueza constitucional, convocó a audiencia pública a celebrar el 20 de octubre de 2015 a las 15:00.

El 20 de octubre de 2015 a las 15:00, se celebró audiencia pública a la cual concurrieron las partes procesales, como son los delegados del Ministerio del Interior, Policía Nacional, y Procuraduría General del Estado, a excepción de la legitimada activa, Ermita Tatiana Almeida Mazón.

Antecedentes fácticos

El 22 de julio de 2009, el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, resolvió la baja de la cabo segundo de Policía Ermita Tatiana Almeida Mazón, misma que fue publicada en la Orden General N.º 163 de 26 de agosto de 2009. Tal sanción obedeció a la infracción de los artículos 31 numeral 1, 32, 44, y 63 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

Frente a dicha decisión administrativa, la legitimada activa en conjunto con los señores cabo segundo de Policía, Edwin Bolívar Almachi Chilingua y Edgar Fabián Toaquizza Caisalitín, quienes al igual que la accionante recibieron la sanción de destitución, interpusieron demanda de acción de protección, misma que fue aceptada a trámite y concedida por el juez décimo segundo de lo penal de Pichincha, en los siguientes términos:

JUZGADO DECIMO SEGUNDO DE LO PENAL DE PICHINCHA.

QUITO 6 DE OCTUBRE DEL 2009, LAS 17h02 VISTOS

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS

LEYES DE LA REPÚBLICA se acepta la acción de protección propuesta por Ermita Tatiana Almeida Mazón y se dispone SE DEJE SIN EFECTO Y VALOR ALGUNO LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA DICTADA POR EL COMANDO PROVINCIAL DE POLICIA PICHINCHA No. 1, donde se le da la baja de las Filas Policiales, a la recurrente, Ermita Tatiana Almeida Mazón, disponiendo su inmediato reintegro a la Institución Policial.- Se deja sin efecto la resolución de baja No.2009-027-CG-B-STD-PAL, en la que se da de baja de las filas policiales a la antes mencionada, de fecha 13 de agosto del 2009, emitida por el señor COMANDANTE GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, publicada en Orden General No. 163 del 26 de agosto del 2009., únicamente respecto de ERMITA TATIANA ALMEIDA MAZON, disponiéndose además la marginación de su hoja de vida profesional, de la sentencia del Tribunal de Disciplina, en la que se da la baja de las Filas Policiales, que le perjudican para el ascenso al inmediato grado superior. Respecto de los recurrentes Cbos. Edwin Bolívar Almachi Chilingua y Cbos. Edgar Fabián Toaquizza Caisalitín, con fundamento en el análisis del considerando sexto literal d, se rechaza la acción de protección por improcedente...

De la decisión judicial expuesta, el 8 de octubre de 2009, el señor Freddy Eduardo Martínez Pico, en calidad de comandante general de la Policía Nacional, presentó recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Posteriormente, el 8 de diciembre de 2009, el Consejo de Clases y Policías mediante Resolución N.º 2009-1386-CCP-PN acató lo resuelto en sentencia constitucional:

Resuelve: Acatar la Resolución emitida por el Juez Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, dentro de la Acción de Protección dictada a favor de la señora cabo segundo de Policía ALMEIDA MAZON ERMITA TATIANA, solicitar el reintegro inmediato a la Institución Policial, designándole un servicio de acuerdo a su grado, y se deje insubsistente el “Tribunal de Disciplina” registrado en su Hoja de Vida Profesional; todo esto sin perjuicio del fallo que emita la Corte Provincial de Pichincha, dentro del Recurso de Apelación propuesta por la Institución Policial.

El 7 de diciembre del 2009, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional y revocó la sentencia dictada en primera instancia, que en su parte resolutive consideró:

... SEXTO.- Por otra según las “Reglas de Procedimiento” dictadas entre otras para normar las acciones jurisdiccionales de los derechos, expedidas por la Corte Constitucional y publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008, se hace constar, en el numeral 13 del artículo 43 que: “No se podrá acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la

le ley, salvo que se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.- La sentencia dictada por el Tribunal de Disciplina con la que se sancionó a los accionantes era impugnabile a través de las acciones ordinarias que franquea la Ley.- Si los policías afectados por aquella sentencia, con la que se les sanciona como una falta de tercera clase, por lo que constituye una represión severa, no ejerció las acciones de impugnación a que tenía derecho, no cabe ahora que, a pretexto de que se le vulneraron sus derechos constitucionales - que no ha reclamado a tiempo – pida protección constitucional en sustitución de las acciones ordinarias que omitió ejercer (...) SENTENCIA.- Por lo expuesto, y sin ser necesarias más consideraciones, pues la acción de protección sólo procede contra actos u omisiones de una autoridad pública no judicial, ésta Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, **HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso interpuesto el General del Distrito Freddy Eduardo Martínez Pico, en sus calidades de Comandante General de la Policía Nacional y representante legal de la misma, por lo que revoca la sentencia venida en grado...

El 10 de diciembre de 2009, los señores cabo segundo de Policía Edwin Bolívar Almachi Chilibingua y Edgar Fabián Toaquiza Caisalitín; así como el general de Policía Nacional Freddy Eduardo Martínez Pico, presentaron por separado recurso de aclaración de la sentencia de apelación expuesta.

Mediante providencia del 29 de diciembre de 2009, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió la aclaración interpuesta en los siguientes términos:

En la parte resolutive de la sentencia se dice `....acepta el recurso interpuesto el General del Distrito de la Policía Nacional y representante legal de la misma, por lo que revoca la sentencia venida en grado....` Con esto quiere decir que la acción de protección interpuesta por Edwin Bolívar Almachi Chilibingua y Edgar Fabián Toaquiza Caisalitín, se la desecha porque la inconformidad del apelante se refiere solamente a los dos legitimados activos, sin que haya sido necesario analizar la situación de la otra legitimada activa Ermita Tatiana Almeida Mazón, con relación a la cual el juez a-quo aceptó la acción de protección y nadie la impugnó (...).

El 11 de enero de 2010, la accionante propuso demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y auto de aclaración expuestos *ut supra*. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante providencia del 22 de abril de 2010 inadmitió la causa a trámite.

Posterior a ello, el 18 de marzo de 2010 el Consejo de Clases y Policías, adoptó la Resolución N.º 2010-0379-CCP-PN en la que determinó:

1.- Acatar la Resolución dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la apelación planteada por la Institución Policial, signada con el No. 870-2009-GH, la cual revoca la sentencia venida en grado y solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional, se sirva dejar sin efecto la Resolución No. 29, de fecha 19 de enero del 2010, publicada en Orden General No. 022, de fecha 02 de febrero del 2010, mediante la cual se deja sin efecto la Baja de la Institución Policial de la señora Cabo Segundo de Policía ALMEIDA MAZÓN ERMITA TATIANA (...).

En base a lo expuesto, la señora Ermita Tatiana Almeida Mazón, el 3 de febrero de 2012, propuso ante la Corte Constitucional demanda de incumplimiento de sentencia en contra del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Detalle de la acción propuesta

La accionante señala que el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, mediante sentencia del 6 de octubre de 2009, concedió la acción de protección por ella interpuesta, dejando sin efecto la resolución de baja N.º 2009-027-CG-B-STD-PAL; y, en consecuencia ordenó su reintegro a la Policía Nacional.

Indica que la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha mediante providencia del 29 de diciembre de 2009 ratificó la sentencia de acción de protección subida en grado, por lo que para la legitimada activa tal hecho “infiere una obligación de hacer que se encuentra insatisfecha por cuanto de manera reiterada el Comando General de la Policía Nacional se ha negado a ejecutar el mandato constitucional contenido en la sentencia aludida, y se ha permitido interpretar el alcance de la misma, para generar dilaciones injustificadas a la ejecución...”.

Expresa que el tiempo de incumplimiento resulta un acto injustificable pues han transcurrido más de dos años, en los cuales se realizó varios requerimientos al Ministerio del Interior y Policía Nacional con el objetivo de ser reintegrada a dicha institución, más sus peticiones no han recibido respuesta afirmativa, lo cual le ha dejado en un estado de permanente indefensión por incumplimiento de mandato constitucional.

Expone además que la garantía constitucional de acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, tutela los derechos reconocidos en jurisdicción constitucional frente a autoridades públicas o particulares que no quieran cumplir con tales decisiones, razón por la cual, concurre ante la Corte Constitucional demandando el incumplimiento de sentencia y demostrando la falta de voluntad de cumplimiento de la misma por parte de las autoridades requeridas.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, la legitimada activa solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia de acción de protección dictada por el

Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha y consecuentemente, disponga al Ministerio del Interior y a la Comandancia General de la Policía Nacional su reintegro como cabo segundo de Policía, así como el pago de remuneraciones, emolumentos y más beneficios de ley dejados de percibir desde su baja hasta su reincorporación a la institución.

Decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda corresponde a la sentencia emitida el 6 de octubre de 2009, por el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, que en su parte pertinente señaló:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA se acepta la acción de protección propuesta por Ermita Tatiana Almeida Mazón y se dispone SE DEJE SIN EFECTO Y VALOR ALGUNO LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA DICTADA POR EL COMANDO PROVINCIAL DE POLICIA PICHINCHA No. 1, donde se le da la baja de las Filas Policiales, a la recurrente, Ermita Tatiana Almeida Mazón, disponiendo su inmediato reintegro a la Institución Policial. - Se deja sin efecto la resolución de baja No.2009-027-CG-B-STD-PAL, en la que se da de baja de las filas policiales a la antes mencionada, de fecha 13 de agosto del 2009, emitida por el señor COMANDANTE GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, publicada en Orden General No. 163 del 26 de agosto del 2009., únicamente respecto de ERMITA TATIANA ALMEIDA MAZON, disponiéndose además la marginación de su hoja de vida profesional, de la sentencia del Tribunal de Disciplina, en la que se da la baja de las Filas Policiales, que le perjudican para el ascenso al inmediato grado superior. Respecto de los recurrentes Cbos. Edwin Bolívar Almachi Chiliquinga y Cbos. Edgar Fabián Toaquiza Caisalitín, con fundamento en el análisis del considerando sexto literal d, se rechaza la acción de protección por improcedente (...).

Comandancia General de la Policía Nacional

A foja 92 del expediente constitucional comparece, mediante escrito del 24 de abril del 2012, el coronel de Policía, doctor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, quien señala que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó la sentencia subida en grado y por tanto dejó en firme el acto administrativo por el cual se le dio de baja a la cabo segundo de Policía Ermita Tatiana Almeida Mazón, razón por la que no existe incumplimiento de sentencia, toda vez que la sentencia de apelación se encuentra plenamente ejecutoriada tras la inadmisión de la demanda de acción extraordinaria de protección por la Corte Constitucional. Finalmente, solicita se deseche la demanda por improcedente; y designa casilla constitucional N.º 020 de la Corte Constitucional.

Procuraduría General del Estado

A foja 193 del expediente constitucional comparece, mediante escrito del 23 de octubre de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N° 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones 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 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La señora Ermita Tatiana Almeida Mazón, por sus propios derechos, se encuentra legitimada para solicitar el incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano 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 y objeto de la acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en el caso de demostrarse el incumplimiento total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha, y las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

En este sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 008-09-SIC-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54 del 6 de octubre de 2009, manifestó textualmente lo siguiente:

Esta Corte deja claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto

ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad. Y es que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados, no sólo que es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana...

Esta acción constitucional se insertó en nuestro ordenamiento jurídico para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos en garantías jurisdiccionales. Dicho lo cual, su labor se centra en verificar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los jueces constitucionales en atención del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que otorgar protección a los ciudadanos contra eventuales actos que infringen sus derechos constitucionales, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales no cumplieron con lo ordenado, o lo hicieron parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfizo la reparación del derecho constitucional vulnerado.

En esta misma línea, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales debe ser entendida como una atribución inherente a la propia naturaleza de la Corte Constitucional como órgano máximo de control, interpretación y administración de justicia constitucional y cumple una doble función: la primera es la de garantizar un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de una sentencia y el segundo objetivo es el de dar primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución (...) El incumplimiento de una sentencia o resolución constitucional engloba un retardo injustificado en la justicia, generando la permanencia en el tiempo de la vulneración de derechos constitucionales que dieron paso a la primera acción, por lo que propende a la adopción de la garantía secundaria que supone la acción de incumplimiento de sentencias y de resoluciones constitucionales...¹.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SIS-CC, caso N.º 0034-09-IS.

Análisis Constitucional

Determinación y resolución del problema jurídico

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la sentencia de acción de protección dictada el 6 de octubre de 2009, por la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por parte del Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía Nacional?

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte Constitucional efectuar el siguiente análisis constitucional:

El 6 de octubre de 2009, el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, dictó sentencia dentro de la acción de protección interpuesta por Ermita Tatiana Almeida Mazón, Edwin Bolívar Almachi Chilibingua y Edgar Fabián Toaquiza Caisalítín, argumentando que se ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la resolución administrativa emitida por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional el 22 de julio de 2009, en la cual se les da de baja de las filas policiales. El juez de instancia concedió la acción de protección presentada, únicamente a la hoy accionante Ermita Tatiana Almeida Mazón:

JUZGADO DECIMO SEGUNDO DE LO PENAL DE PICHINCHA.

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA se acepta la acción de protección propuesta por Ermita Tatiana Almeida Mazón y se dispone SE DEJE SIN EFECTO Y VALOR ALGUNO LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE DISCIPLINA DICTADA POR EL COMANDO PROVINCIAL DE POLICIA PICHINCHA No. 1, donde se le da la baja de las Filas Policiales, a la recurrente, Ermita Tatiana Almeida Mazon, disponiendo su inmediato reintegro a la Institución Policial.- Se deja sin efecto la resolución de baja No.2009-027-CG-B-STD-PAL, en la que se da de baja de las filas policiales a la antes mencionada, de fecha 13 de agosto del 2009, emitida por el señor COMANDANTE GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, publicada en Orden General No. 163 del 26 de agosto del 2009., únicamente respecto de ERMITA TATIANA ALMEIDA MAZON, disponiéndose además la marginación de su hoja de vida profesional, de la sentencia del Tribunal de Disciplina, en la que se da la baja de las Filas Policiales, que le perjudican para el ascenso al inmediato grado superior. Respecto de los recurrentes Cbos. Edwin Bolívar Almachi Chilibingua y Cbos. Edgar Fabián Toaquiza Caisalítín, con fundamento en el análisis del considerando sexto literal d, se rechaza la acción de protección por improcedente...

En consecuencia, el efecto del fallo fue la invalidez jurídica de la resolución administrativa N.º 2009-027-CG-B-STD-PAL que dio de baja de las filas policiales a Ermita Tatiana Almeida Mazón, quien debía reincorporarse inmediatamente a la institución policial.

La Corte Constitucional subraya la importancia de la ejecución de sentencias como efecto del derecho a la tutela judicial efectiva, obligando a los juzgadores a velar por el íntegro cumplimiento de las decisiones constitucionales. Al respecto, el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC, indica: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inexecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

Entonces, la obligación del juez constitucional es asegurar la tutela judicial efectiva que implica, entre otras garantías, la íntegra ejecución de la sentencia de buena fe. Así, este organismo ha sostenido que el principio de buena fe forma parte de la tutela judicial efectiva en la sustanciación y ejecución de sentencias. En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar los derechos consagrados en la Convención Americana lo ha hecho a la luz de la tutela judicial efectiva y el principio de buena fe, indicando que el respeto y garantía de los derechos convencionales deben ser cumplidos en la mejor forma posible².

Por ende, la tutela judicial efectiva (...) garantiza el acceso a la justicia reconocido a todas las personas, a fin de que estas puedan hacer valer sus derechos y establecer sus pretensiones frente a los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de obtener de estos una resolución fundada en derecho. En tal sentido, la Constitución ha determinado como principios de la tutela judicial efectiva la inmediación y la celeridad, así como la prohibición de que alguna de las partes quede en indefensión (...)³. Al respecto, esta Corte Constitucional en relación con la tutela judicial efectiva ha sostenido que el derecho en mención implica tres momentos: a) el acceso al proceso o a la jurisdicción, b) el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley en un tiempo razonable, y ante un juez imparcial, y c) la ejecución de la sentencia⁴.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gelman vs. Uruguay*, sentencia de fondo y reparaciones del 24 de febrero de 2011, párrafo 215. Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 24 de noviembre de 2010, párrafo 163. Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 4 de julio del 2007, párrafo 104.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 153-14-SEP-CC, caso N.º 1540-13-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP. Sentencia N.º 021-13-SEP-CC, caso N.º 090-10-EP.

En consecuencia, el operador judicial debe garantizar una adecuada tutela judicial efectiva, tanto en la sustanciación como en la ejecución del fallo, máxime cuando se ha determinado la vulneración de derechos. De allí se entiende que en el Estado constitucional de derechos y justicia, las garantías jurisdiccionales aplicadas mediante sentencia adquieren obligatoriedad, en cuanto manifestación propia de la justicia constitucional.

En tal virtud, las sentencias constitucionales deben ser acatadas de forma inmediata e integral; si tuviesen que ajustarse al deseo de las personas o instituciones obligadas, la justicia constitucional resultaría ilusoria y quedaría a la entera discreción de entes que vulneran derechos afectando en sí mismo al modelo jurídico de nuestro Estado. Por tal motivo, las sentencias constitucionales deben ser cumplidas de manera vinculante, obligatoria y de buena fe.

Entonces, la tutela judicial efectiva, establece que toda autoridad, tanto pública como privada, está obligada a cumplir las resoluciones constitucionales de buena fe, es decir, que el obligado deberá respetar de forma íntegra el contenido de la sentencia o resolución, sin realizar modificaciones o interpretaciones que tiendan a cambiar su sentido. La certeza de cumplimiento de las sentencias constitucionales es una garantía básica para la existencia del Estado constitucional de derechos y justicia⁵.

Así, la buena fe conlleva la intención de hacer efectivos los derechos constitucionales, misma que debe inspirar la dinámica social en la activación y cumplimiento de la justicia constitucional para poder consolidar la cultura constitucional; dicho principio implica la existencia de un mínimo de conducta judicial y de las partes procesales frente al cumplimiento, en mejor forma posible, de una sentencia constitucional. Por tanto, dicho principio constituye un estándar en el momento de ejecutar y cumplir una sentencia, por cuya razón forma parte del núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, mediante el cual el juez constitucional brinda protección judicial a quienes se vean vulnerados sus derechos constitucionales.

Ahora bien, del análisis de la causa, la Corte verifica que el Consejo de Clases y Policías mediante Resolución N.º 2009-1386-CCP-PN del 8 de diciembre de 2009, dio efectivo cumplimiento o lo dispuesto en la sentencia dictada por el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, esto es, reincorporó a la institución policial a la cabo segundo Ermita Tatiana Almeida Mazón.

Empero, al mismo tiempo que reincorporó a la accionante interpuso recurso de apelación de la sentencia de acción de protección, teniendo un resultado favorable, pues la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió:

... SEXTO.- Por otra según las “Reglas de Procedimiento” dictadas entre otras para normar las acciones jurisdiccionales de los derechos, expedidas por la Corte

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 012-12-SIS-CC, caso N.º 0017-10-IS del 3 de abril de 2012

Constitucional y publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008, se hace constar, en el numeral 13 del artículo 43 que: “No se podrá acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley, salvo que se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.- La sentencia dictada por el Tribunal de Disciplina con la que se sancionó a los accionantes era impugnada a través de las acciones ordinarias que franquea la Ley.- Si los policías afectados por aquella sentencia, con la que se les sanciona como una falta de tercera clase, por lo que constituye una represión severa, no ejerció las acciones de impugnación a que tenía derecho, no cabe ahora que, a pretexto de que se le vulneraron sus derechos constitucionales - que no ha reclamado a tiempo - pida protección constitucional en sustitución de las acciones ordinarias que omitió ejercer (...) SENTENCIA.- Por lo expuesto, y sin ser necesarias más consideraciones, pues la acción de protección sólo procede contra actos u omisiones de una autoridad pública no judicial, ésta Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, **HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso interpuesto al General del Distrito Freddy Eduardo Martínez Pico, en sus calidades de Comandante General de la Policía Nacional y representante legal de la misma, por lo que revoca la sentencia venida en grado** (lo subrayado es fuera del texto).

Una vez ejecutoriada la sentencia, el Consejo de Clases y Policías mediante Resolución N.º 2010-0379-CCP-PN del 18 de marzo del 2010 decidió acatar la sentencia de apelación y consecuentemente dar la baja de la Policía Nacional a la accionante.

De lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que el tribunal de apelación, en ejercicio de su competencia, dejó sin efecto la sentencia subida en grado. Esto implica que la sentencia de la que se demanda incumplimiento carece de eficacia jurídica en tanto resulta inexistente, pues al ser revocada en apelación y ejecutoriarse, sus efectos jurídicos cesaron; máxime cuando la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en Sala de Admisión, dictó providencia el 22 de abril de 2010 mediante la cual inadmitió la causa a trámite.

Entonces, en la presente garantía, esta Corte no puede valorar la posibilidad de una vulneración de derechos constitucionales en decisiones judiciales, sino exclusivamente observar si la sentencia constitucional ha sido efectiva y eficazmente cumplida a la luz de los preceptos constitucionales, fundamentalmente la tutela judicial efectiva y la buena fe.

La Corte Constitucional reconoce que el respeto al trámite correspondiente, en materia de garantías jurisdiccionales constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de los preceptos constitucionales y una ordenada administración de justicia constitucional,

fomentando en tal virtud la seguridad jurídica en el país; por lo que no resulta admisible pretender que se resuelva en una garantía de incumplimiento de sentencias constitucionales, una presunta vulneración de derechos constitucionales en decisiones judiciales, o peor aún una inconformidad con el fallo.

En base a lo anterior, esta Corte concluye que no existió incumplimiento por parte del Ministerio del Interior así como la Policía Nacional, de la sentencia dictada el 6 de octubre del 2009 por el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0006-12-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 07 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 014-16-SIS-CC

CASO N.º 0026-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

El 15 de mayo de 2013, la señora América Alexandra Vera Chica interpuso acción de incumplimiento respecto de la sentencia N.º 005-11-SEP-CC dictada el 18 de agosto de 2011 en el marco de la causa N.º 0642-09-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 15 de mayo de 2013, certificó que la acción N.º 0026-13-IS guarda relación con el caso N.º 0642-13-EP, mismo que se encuentra resuelto.

Del sorteo de causas realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo del 3 de julio de 2013, le correspondió conocer la presente acción al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, según consta en el memorando N.º 265-CCE-SG-SUS-2013 del 4 de julio de 2013, suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante el cual se remitió el respectivo expediente al despacho del mencionado juez.

Mediante auto del 17 de septiembre de 2014 a las 10:30, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que el juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, el jefe del Registro Civil del cantón Sucre, Manabí y el director Técnico Nacional del Registro Civil, en el término de cinco días, remitan un informe debidamente motivado y argumentado de descargo sobre el cumplimiento de la sentencia objeto de esta causa; asimismo, dispuso la notificación de la providencia a la accionante y además designó al actuario. Finalmente, convocó a audiencia para el 3 de octubre de 2014 a las 11:00, diligencia que para facilidad de las partes procesales, debía llevarse a cabo mediante videoconferencia con la Oficina Regional de la Corte Constitucional en la ciudad de Portoviejo.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015, fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, designados por medio del procedimiento de renovación por tercios.

De conformidad con el sorteo de causas llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, se remitió el expediente de la causa N.º 0026-13-IS a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza en calidad de jueza sustanciadora.

El 9 de marzo de 2016, la jueza constitucional, Pamela Martínez Loayza, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes y a terceros interesados en el proceso.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

La accionante señala que la sentencia N.º 005-11-SEP-CC dictada en el marco de la causa N.º 0642-09-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición, habría sido incumplida, toda vez que el juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, Manabí, el director nacional del Registro Civil y el jefe del Registro Civil, Identificación y Cedulación del cantón Sucre, provincia de Manabí, no han dado cumplimiento a lo determinado en la sentencia N.º 005-11-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición. El referido fallo en su parte resolutive, dispone:

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho a la identidad personal consagrado en el artículo 66, numeral 28 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la demanda propuesta por América Alexandra Vera Chica y, en consecuencia, conceder la acción extraordinaria de protección.
3. Dejar sin efecto la sentencia expedida por el Juez Octavo de lo Civil de Bahía de Caráquez (Manabí) el 17 de septiembre de 1999 a las 16h35, dentro del juicio N.º 124-99, así como todo lo actuado dentro del referido proceso.
4. Notificar al Juez Octavo de lo Civil de Bahía de Caráquez (Manabí), al Director Nacional del Registro Civil y al Jefe del Registro Civil, Identificación del cantón Sucre, Provincia de Manabí, con el contenido de la presente sentencia, para que dejen sin efecto las marginaciones de las inscripciones que generaron la sentencia que se deja sin efecto, por lo que, en el plazo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, informarán a esta Corte Constitucional sobre la ejecución de la misma.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Detalle y fundamentos de la demanda

La accionante manifiesta que luego de haber sido dictada la resolución impugnada, se notificó al juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, Manabí; al director nacional del Registro Civil y al jefe del Registro Civil, Identificación y Cedulación del cantón Sucre, provincia de Manabí, para que dejen sin efecto las marginaciones de las inscripciones

que generaron la sentencia que se dejó sin efecto y que en el plazo de 15 días contados a partir de la notificación de la sentencia, informen a la Corte Constitucional, para el período de transición, sobre la ejecución de la misma.

Manifiesta, que “nunca informaron a la Corte Constitucional sobre la ejecución de la sentencia. Al contrario dieron oportunidad para que en el juzgado de lo Civil de Bahía de Caráquez manipulen (sic) la sentencia, haciendo aparecer nuevos herederos, a pesar de sabían (sic) que soy la heredera única y universal, según reconoce la Corte Constitucional en su fallo dictado”. Señala que se habría forjado una inscripción falsa, para hacer aparecer un “supuesto hermano”, también hijo de quien habría extendido el reconocimiento voluntario en favor de la accionante.

Pretensión concreta

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita: “Solicito que para el cumplimiento de la sentencia se declara que América Alexandra Vera Chica es heredera única y universal de los bienes dejados por Dámaso Emeterio Vera Moreira y que declare la nulidad de la partida de nacimiento José Flaubert Vera Moreira (sic) como hijo de Dámaso Emeterio Vera Moreira y Westefalia Mendosa”.

Contestación a la demanda

Jefa cantonal (e) de la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Bahía de Caráquez-Sucre, provincia de Manabí

Conforme consta de fs. 31 a 32 y vta., del expediente constitucional, el 23 de septiembre de 2013, la jefa cantonal (e) de la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Bahía de Caráquez, cantón Sucre, provincia de Manabí, Dudú Moncayo Vera, remitió el informe en el que señala los argumentos por medio de los cuales justifica el cumplimiento de la sentencia N.º 005-11-SEP-CC del 18 de agosto de 2011, y para tal efecto, señaló:

Dando contestación a su oficio N.º 192-CC-FMJV-JC-2014 por disposición expresa de la Acción de Incumplimiento de Marginación de Sentencia, tengo a bien informar que revisado el Archivo a mi Cargo de esta Jefatura Cantonal de Registro Civil Bahía de Caráquez, consta en cumplimiento de dicha Marginación ordenada por la Corte constitucional (sic) con fecha 18 de agosto de 2011, procediéndose a marginar en el libro de inscripción de nacimiento del año 1986, tomo: 12, Pagina: 123, Acta: 3122, de: AMERICA ALEXANDRA VERA CHICA con fecha 13 de octubre del 2011; documento que adjunto como prueba del mandato constitucional.

Juez octavo multicompetente de lo civil y mercantil de Manabí

Conforme consta de fojas 34 a la 36 y vta., del expediente constitucional, el 24 de septiembre de 2014, el juez octavo multicompetente de lo civil y mercantil de Manabí remitió el informe de descargo a la Corte Constitucional con relación al incumplimiento que se demanda en la presente acción, el mismo que en lo principal, manifiesta:

2. Mediante Auto de fecha 09 de diciembre del 2011 las 13h00; la Abg. Ceira Mariela Cedeño Álava, en su calidad de jueza temporal Encargada de esta judicatura (...) avocó conocimiento del proceso de la Acción Extraordinaria de Protección (...) “en acatamiento al numeral 4 del fallo emitido por la Corte Constitucional esta autoridad dispone se oficie al Jefe del Registro Civil para que deje sin efecto las marginaciones realizadas por orden de esta judicatura, así como todas las actuaciones procesales (sic) que se ejecutaron como consecuencia de la sentencia emitida por esta judicatura (...)”; lo cual se puede corroborar, a fojas 45 del expediente (...). A fojas 46 y 47; del cuaderno de instancia constan los oficios N.º.488-2011, de fecha 13 de diciembre del 2011, dirigido al señor Director Nacional del Registro Civil, con sede en la ciudad de Quito, y, N.º.489-2011, de fecha 13 de diciembre del 2011, dirigido al señor Jefe del Registro Civil del cantón Sucre, los cuales se encuentran suscritos por la señora Abogada Ceira Mariela Cedeño Álava, de lo cual se infiere que dos días después de que dicha funcionaria haya avocado conocimiento de la causa indicada, procedió a la elaboración de los oficios pertinentes con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la parte pertinente de la sentencia N.º.005-11-SEP-CC, dentro de la causa N.º0642-09-EP. Es menester indicar que dichos oficios fueron retirados el día 13 de diciembre de 2011, por el señor...Plinio Gómez Zambrano, portador de la Ced.130264436-2; lo cual se observa en el expediente pertinente a fojas 46 vta y 47 vta.
3. Dentro del expediente N.º 1999-0124; no consta acta de notificación de la sentencia emitida por la Corte Constitucional N.º 005-11-SEP-CC, caso N.º 0642-09-SEP de fecha 18 de Agosto de 2011, para que desde ese momento surtan los efectos Constitucionales pertinentes; es decir, la señora América Alexandra Vera Chica, debió presentar un escrito anexando fotocopias certificadas (...). Independientemente de aquello, la señora Jueza que en aquel momento avocó conocimiento de aquella causa, dio inmediatamente cumplimiento a lo resuelto por la Corte Constitucional, dentro del plazo concedido por la Corte Constitucional (...). Es menester indicar que lo que no se hizo en el momento oportuno por parte de los señores funcionarios que en aquel momento laboraban en esta dependencia judicial; fue la elaboración del informe y la correspondiente remisión a la Corte Constitucional, sobre la ejecución de la sentencia (...).
4. En tal virtud, al encontrar que, en esencia, la presente acción se interpone con el fin de obtener el cumplimiento de la sentencia dictada en una acción extraordinaria de protección que, la parte demandante considera incumplida, se hace saber

que en su momento oportuno se elaboraron los oficios N.º 488-2011 de fecha 13 de Diciembre de 2011 dirigido al Director Nacional del Registro Civil de Quito fojas 46 y oficio N.º 489-2011 de fecha 13 de Diciembre del 2011 dirigido la Jefe del Registro Civil del cantón Sucre – Bahía de Caráquez fojas 47; lo que la demandante no ha hecho mención en su acción de incumplimiento. Siendo así, es evidente que lo resuelto por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0642-09-EP, se ha cumplido a cabalidad por esta judicatura, desconociendo si las instituciones que en su momento se oficiaron, han dado cumplimiento a aquello. Asimismo, se indica la presente acción no cumple con lo determinado en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que aquel texto claramente determina que, para que se configure el incumplimiento, la accionante debió previamente reclamar el cumplimiento de la sentencia correspondiente a esta autoridad, cosa aquella que no se observa que haya ocurrido de autos; muy por lo contrario con los escritos de fojas 48 y 50; se visualiza que la hoy actora de esta acción ha requerido de este órgano jurisdiccional cosa totalmente diferente a lo resuelto por la Corte Constitucional, dentro del caso N.º 0642-09-EP; lo cual ha sido negado en el momento procesal oportuno por improcedente.

Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

Jorge Oswaldo Troya Fuertes en calidad de director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, presentó escrito de fs. 94 y 101 a 104 del expediente constitucional, y expuso los siguientes argumentos:

Dando contestación a su providencia de fecha 17 de septiembre de 2014, debo manifestar que lo ordenado en su sentencia de fecha 18 de agosto de 2011 “... **4. Notificar al Juez Octavo de lo Civil de Bahía (...), con el contenido de la presente sentencia, para que dejen sin efecto las marginaciones de las inscripciones que generaron la sentencia que se deja sin efecto...**”, se encuentra debidamente marginada (sic) en nuestros archivos por lo cual me permito adjuntar la misma, así como datos de filiación, en los que se puede constatar que se encuentra la razón de marginación de fecha 18 de agosto de 2011, y que en nuestro sistema no existe ningún bloqueo a la señora América Alexandra Vera Chica (énfasis consta en el texto original).

Audiencia pública

A foja 105 del expediente constitucional consta la razón actuarial mediante la cual se señala que la audiencia pública dispuesta para el 3 de octubre de 2014, no se llevó a cabo debido a que la legitimada activa, señora América Alexandra Vera Chica y su abogado defensor no concurrieron a dicha diligencia, a pesar de haber sido notificada con antelación.

A foja 118 del expediente constitucional consta la razón actuarial mediante la cual se indica que la audiencia pública dispuesta para el 27 de octubre de 2014, no se llevó a cabo debido a la inasistencia de la legitimada activa, señora América Alexandra Vera Chica, contando solamente con los legitimados pasivos, abogado David Alejandro Mejía Mecías en su calidad de juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, el abogado Julio César Echetate en patrocinio del jefe del Registro Civil del cantón Sucre y del director técnico nacional del Registro Civil.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales nace a la luz de la necesidad de dar vida y ejecutabilidad al texto constitucional, si bien los postulados, principios y normas que declara la Constitución de la República se consagran altamente garantistas, solo pueden encontrar un asidero real en la efectiva realización de lo instituido; en tal virtud, toda derivación de las referidas garantías y derechos debería contar con una herramienta efectiva que permita no solo su declaración sino su ejecución y consolidación.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo organismo de control, interpretación y administración de justicia constitucional, es el eje fundador no solo de la efectiva administración de justicia en la referida materia sino que se establece como un pilar fundamental en la consolidación y formación del Estado constitucional de derechos y justicia.

Por lo señalado y teniendo en cuenta que la verificación del cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales no es solo una necesidad sino una obligación prevista tanto en la Constitución de la República a través de sus artículos 86 numeral 3 inciso final, 436 numeral 9 y a través de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 162 y siguientes.

Esta acción constituye una garantía para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y un adecuado acceso a la defensa de los afectados, pues es necesario dotar la eficacia

a las sentencias y dictámenes constitucionales buscando la reparación integral del derecho vulnerado; es decir, el objetivo final de esta acción radica en el cumplimiento de todos los actos conducentes a la aplicación íntegra de la sentencia.

La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 001-13-SIS-CC, ha señalado que:

El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹.

Adicionalmente, cabe destacar que la Corte Constitucional tiene la facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, pues son de obligatorio cumplimiento. Como señala el artículo 86 numeral 4 de la norma constitucional: “Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar”.

Por todo lo señalado, la acción de incumplimiento de sentencias se consagra como el mecanismo efectivo de revisión, tanto formal como material de las actuaciones no solo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia.

Cabe establecer que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales es una atribución otorgada a la Corte Constitucional como órgano máximo de control, interpretación y administración de justicia constitucional. De aquello se desprende que la acción de incumplimiento cumple una doble función: la primera, garantizar un efectivo recurso para la protección de los derechos constitucionales a través de la ejecución integral de las sentencias y la segunda, materializar la primacía de las normas y derechos establecidos en la Constitución de la República.

Significa entonces que es trascendental para la materialización del Estado constitucional de derechos y justicia, el cumplimiento integral de las sentencias, cuya responsabilidad corresponde a los jueces, quienes tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento adecuado y eficaz.

El cumplimiento de los derechos encuentra su optimización cuando el obligado satisface su requerimiento en forma inmediata, sin contraposición a la decisión.

En caso contrario, de haber inexecución de la decisión constitucional, corresponde al Estado emplear las medidas necesarias para obtener su cumplimiento.

Respecto de las garantías jurisdiccionales de derechos, las disposiciones comunes previstas en el artículo 86 de la Constitución de la República disponen que estos procesos finalizan únicamente con la ejecución de la sentencia, previsión que encuentra sustento en el derecho a la tutela judicial efectiva, cuyo elemento esencial radica en el cumplimiento de las sentencias.

Concordante con la obligación constitucional de cumplimiento de las sentencias, el artículo 75 de la Norma Suprema prevé la sanción para el incumplimiento de las mismas y concretamente, en el caso de las garantías constitucionales, el artículo 86 numeral 4 *ibidem*, contempla la sanción de destitución de las servidoras o servidores públicos que incumplan. En este escenario, el artículo 436 numeral 9 de la citada Norma Suprema determina como atribución de la Corte Constitucional, conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

En este sentido, la Corte Constitucional en el auto de verificación del 3 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0063-10-IS, sobre la acción de incumplimiento de sentencias, ha pronunciado:

La obligación de verificar el cumplimiento integral de las decisiones constitucionales, prevista en el artículo 86 numeral 3 último inciso, en concordancia con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mecanismo que fue desarrollado por la jurisprudencia que dictó la Corte Constitucional, para el período de transición, en la que resaltó la conexión de la ejecución de las decisiones constitucionales con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República.

En el mencionado auto para referirse a la naturaleza de la acción de incumplimiento, se cita la sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, la cual determina:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada ‘jurisdicción abierta’, por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral².

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia constitucional N.º 001-13-SIS-CC, causa N.º 0015-12-IS.

² Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

El problema jurídico que será resuelto en el marco de la presente causa es el siguiente:

Las autoridades demandadas en la presente acción, ¿han dado pleno cumplimiento a la sentencia N.º 005-11-SEP-CC, emitida el 18 de agosto de 2011, por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro del caso N.º 0642-09-SEP-CC?

La sentencia cuyo incumplimiento se demanda, dictada el 18 de agosto de 2011, dentro del caso N.º 0642-09-EP, resuelve la acción extraordinaria de protección interpuesta por la señora América Alexandra Vera Chica. Mediante dicha sentencia, se revoca la decisión dictada por el juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, Manabí, y se acepta la demanda. Para adoptar dicha decisión, la Corte Constitucional, para el período de transición, consideró que:

Se advierte (...) el Acta de Reconocimiento de Hijo de fecha 29 de diciembre de 1992, mediante la cual, Dámaso Emeterio Vera Moreira y Félix María Chica Morales reconocieron voluntariamente como hija a América Alexandra Vera Chica, originando este acto, a favor de la reconocida, todos los derechos señalados en la ley respecto a sus padres, conforme lo previsto en el Art. 247 del Código Civil, ya que se estableció la filiación de paternidad, conforme lo establecido en el Art. 24 literal **b** ibídem.

El juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, en el juicio N.º 124-99, dispuso que se cite a la demandada, América Alexandra Vera Chica, mediante tres publicaciones por la prensa, ya que los demandantes, bajo juramento manifestaron desconocer su domicilio. Sin embargo, la demandada, afirma que al no tener conocimiento del proceso no pudo comparecer al juicio y oponerse a las pretensiones de los demandantes, ni atacar la sentencia por medio de los recursos de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico, por lo que quedó en estado de indefensión.

La Corte consideró que se vulneró el derecho a la defensa de la accionante y que esa afectación no es imputable al juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez. Por lo que analizó algunos elementos, tales como:

a) En la demanda, (...), indican que el reconocimiento a favor de América Alexandra Vera Chica, se debió a un “acto de buena fe, con aspecto solidario y hacía un favor”; y que en dicho reconocimiento, hecho por Dámaso Emeterio Vera Moreira, “no constaba la autorización de plena de mi cónyuge...” (sic); **b)** El reconocimiento de hijo no requiere autorización de terceras personas, pues es un acto voluntario y personal, conforme lo disponen los artículos 248 y 249 del Código Civil; (...) **c)** Si bien el artículo

251 del Código Civil dispone que el reconocimiento podrá ser impugnado por toda persona que pruebe interés actual en ello, dicha impugnación debe fundamentarse en alguna de las siguientes causas : ‘1°.- Que el reconocido no ha podido tener por madre a la reconociente, según el Título X; 2°.- Que el reconocido no ha podido tener por padre al reconociente, según la regla del Art. 62; y, 3°.- Que no se ha hecho el reconocimiento voluntario en la forma prescrita por la ley’; **d)** En el juicio (...) no se ha invocado ninguna de las causales (...); sin embargo, al sustanciar y declarar con lugar la demanda propuesta (...), el juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez ha vulnerado los derechos de la accionante.

La Corte Constitucional, para el período de transición, también señaló que: “El acto de reconocimiento voluntario como hija, cumplió los requisitos y formalidades previstos en la ley; que no puede ser desconocido, revocado ni anulado por la sola voluntad de Dámaso Emeterio Vera Moreira, mucho menos de su cónyuge, pues su impugnación no se fundamentó en ninguna de las causales expresamente indicadas en la Ley”.

La referida Corte mencionó que en lo principal, la sentencia dictada por el juez octavo de lo civil de Bahía de Caráquez, señala que de las declaraciones juramentadas de los testigos han logrado justificar a favor de los accionantes que América Alexandra Vera Chica no es hija de Dámaso Emeterio Vera Moreira, sino de los señores Alfonso Cedeño B., y Félix María Chica Morales; que el acto de reconocimiento no contó con la autorización de la cónyuge de Dámaso Emeterio Vera Moreira; finalmente, en la parte resolutive, el juez declaró con lugar la demanda propuesta por los demandantes y declaró la nulidad del acto de inscripción de nacimiento, así como también declaró nulo de nulidad absoluta el acto de subinscripción y en consecuencia, dispuso que al margen de la partida de nacimiento original se elabore una nueva partida de nacimiento de América Alexandra Vera Chica, en la que deberá constar los siguientes datos verdaderos de América Alexandra Cedeño Chica, nacida el 9 de julio de 1972 en la ciudad de Bahía de Caráquez, que los nombres y apellidos de sus padres son : Alfonso Cedeño B., y Félix María Chica Morales.

De lo expuesto, la Corte de Transición analizó lo siguiente: a) Se ha manifestado que el reconocimiento de hijos es un acto voluntario y personal; b) Resulta por demás sorprendente que el juez con la sola “declaración” de testigos, haya llegado a “establecer” que el “verdadero” padre de América Alexandra Vera Chica es un tal “Alfonso Cedeño B.”; por lo que, vulnerando de esta manera el derecho a la identidad personal consagrado en la Constitución de la República, resolvió quitar el apellido paterno de la accionante, para “otorgarle” el apellido del supuesto padre (Alfonso Cedeño B.) cuya existencia no se encuentra acreditada y que tampoco ha comparecido al proceso.

La Corte también señaló que América Alexandra Vera Chica, a partir de su reconocimiento como hija de Dámaso

Emeterio Vera Moreira y Félix María Chica Morales (29 de diciembre de 1992), adquirió una identidad propia, reconocida en el círculo social y familiar con la cual ha desarrollado sus actividades académicas, laborales, sociales y de toda índole, incluso ha contraído matrimonio y procreado hijos, quienes gozan también del derecho a la identidad previsto en la Constitución; por lo que al declarar la nulidad del acto de reconocimiento como hija, no solo ella resulta afectada por la vulneración de sus derechos, sino resultarían afectados sus hijos procreados dentro de matrimonio.

Además, la Corte manifestó que en el Juzgado Octavo de lo Civil de Bahía de Caráquez, América Alexandra Vera Chica demandó que se declare abierta la sucesión de bienes dejados por su padre Dámaso Emeterio Vera Moreira, fallecido el 4 de diciembre de 2007. Indicó que si bien el proceso sucesorio no es objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, ese derecho nace del reconocimiento de hija, personal y voluntariamente efectuado por Dámaso Emeterio Vera Moreira.

- a. Como puede deducirse de la lectura de la decisión transcrita en los antecedentes de la presente sentencia, así como del extracto de las consideraciones anotadas en párrafos precedentes, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, entre otras, emitió las siguientes órdenes, las cuales la accionante estima que no se han cumplido integralmente: “a) Dejar sin efecto la sentencia impugnada, así como lo actuado dentro del referido proceso. b) Notificar a las autoridades correspondientes, con el objeto de que se deje sin efecto las marginaciones de las inscripciones que generaron la sentencia que se dejó sin efecto”.

Corresponde a la Corte Constitucional verificar si dichas órdenes han sido cumplidas a cabalidad.

Respecto de la primera orden, ella se cumple con la emisión de la sentencia de acción extraordinaria de protección, pues su efecto directo es que el proceso deje de tener vida jurídica. Por lo tanto, dicha orden se halla cumplida a cabalidad.

Ahora, respecto de la segunda orden, es pertinente verificar los argumentos de las autoridades accionadas. Obra del expediente constitucional de fojas 34 a la 38 y vta., el informe de descargo del juez octavo multicompetente de lo civil y mercantil de Manabí, recibido el 24 de septiembre de 2014, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, en el cual manifiesta:

... se hace saber que en su momento oportuno se elaboraron los oficios N.º 488-2011 de fecha 13 de diciembre del 2011 dirigido al Director Nacional de Registro Civil de Quito, fojas 46 y oficio N.º 489-2011 de fecha 13 de diciembre de 2011, dirigido al Jefe del Registro Civil del Cantón Sucre –Bahía de Caráquez fojas 47; lo que la demandante no ha hecho mención

en su acción de incumplimiento. Siendo así, es evidente que lo resuelto por la Corte Constitucional dentro del canso N.º 0642-09-EP, se ha cumplido a cabalidad por esta judicatura...

Asimismo, consta del expediente constitucional de fojas 31 a 32 y vta., el informe de descargo de la jefa cantonal (e) de la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Bahía de Caráquez-Sucre, provincia de Manabí, en el que señala:

... tengo a bien informar que revisado el Archivo a mi Cargo de esta Jefatura Cantonal de Registro Civil Bahía de Caráquez, consta en cumplimiento de dicha Marginación ordenada por la Corte constitucional de fecha 18 de agosto de 2011, procediéndose a marginar en el libro de Inscripción de nacimiento del año 1986, tomo 12, Pagina: 123, Acta: 3122, de: AMERICA ALEXANDRA VERA CHICA, con fecha 13 de octubre de 2011; documento que adjunto como prueba del mandato constitucional.

Finalmente, consta del expediente constitucional de fojas 101 a 104, el informe de descargo del señor Jorge Oswaldo Troya Fuertes, director general de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que dice:

... dando contestación a su providencia de fecha el 17 de septiembre de 2014, debo manifestar que lo ordenado en su sentencia de fecha 18 de agosto de 2011, (...) se encuentra debidamente marginada en nuestros archivos por lo cual me permito adjuntar la misma, así como datos de filiación, en los que se puede constatar que se encuentra la razón de marginación de fecha 18 de agosto de 2011, y que en nuestro sistema no existe ningún bloqueo a la señora América Alexandra Vera Chica.

Consta a fojas 32 y vta., del expediente constitucional de la acción de incumplimiento, copia certificada de la inscripción de nacimiento de América Alexandra Vera Chica con la respectiva marginación en el libro de inscripción de nacimiento del año 1986, tomo 12, página 123, acta 3122, efectuada el 13 de octubre de 2011, remitida por la jefa cantonal (e) de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Bahía de Caráquez-Sucre, Manabí, el 23 de septiembre de 2013, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional.

Consta de fojas 103 y 104 del mismo expediente, copia certificada de la inscripción de nacimiento de América Alexandra Vera Chica, con la respectiva marginación en el libro de inscripción de nacimiento del año 1986, tomo 12, Página 123, acta 3122, efectuada el 13 de octubre de 2011 y, los datos de filiación, remitidos por el director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, Jorge Oswaldo Troya Fuertes, el 1 de octubre de 2014, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional.

A partir de todo lo expuesto y en base a la documentación aparejada, esta Corte señala que el juez octavo (antes

de lo civil) multicompetente de lo civil y mercantil de Manabí, el director nacional del Registro Civil y el jefe del Registro Civil, Identificación y Cedulación del cantón Sucre, provincia de Manabí, han realizado las respectivas marginaciones de las inscripciones que generaron la sentencia. En consecuencia la sentencia emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, fue cumplida íntegramente.

En lo que respecta a la solicitud de la accionante, de que “se declare que América Alexandra Vera Chica es heredera única y universal de los bienes dejados por Dámaso Emeterio Vera Moreira y que declare la nulidad de la partida de nacimiento de José Flaubert Vera Moreira, como hijo de Dámaso Emeterio Vera Moreira y Westefalia Mendosa”, se evidencia que de la lectura de la *ratio decidendi* y de la *decisum* de la sentencia, no se desprende orden alguna en ese sentido. Por otro lado, a la Corte Constitucional le corresponde verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de parámetros normativos constitucionales y no es su competencia analizar y resolver cuestiones de legalidad, las cuales se deben ventilar ante las autoridades judiciales competentes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0026-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la

Corte Constitucional, el día jueves 07 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 30 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 015-16-SIS-CC

CASO N.º 0001-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Vicente Cumar Rada García, por sus propios y personales derechos, el 4 de enero de 2011, presenta acción de incumplimiento de la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 5 de enero de 2011, en referencia a la acción de incumplimiento de sentencia N.º 0001-11-IS, que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción. Mediante oficio N.º 0044-CCE-SG-SUS-2016 del 7 de enero de 2016 que obra a foja 83 del expediente, el secretario general de este Organismo certificó que en relación a la presente causa no se encuentran otras causas con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 15 de febrero de 2011, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa y solicitó el informe correspondiente al prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbios, sobre el incumplimiento de sentencia que se demanda, para lo cual se concedió el término de cinco días.

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

Una vez posesionada la primera Corte Constitucional, habiéndose realizado el sorteo de las causas que se

encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 24 de marzo de 2015, avocó conocimiento, disponiendo además providencias a efecto de evacuar lo pertinente dentro del mismo.

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

A través del memorando N.º 1505-CCE-SG-SUS-2015 del 6 de noviembre de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte el 5 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0001-11-IS, mediante providencia emitida el 15 de enero de 2016 a las 08:05, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisión judicial cuyo cumplimiento se demanda

El fallo cuyo incumplimiento se alega, es la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del recurso de amparo N.º 0220-07-RA, la misma que en su parte pertinente, señala:

DÉCIMO: La constancia procesal, da a conocer que el acto impugnado es ilegítimo, pues su contenido viola el derecho a la estabilidad de que goza el accionante, acorde a lo establecido en el inciso segundo del artículo 124 de la Constitución Política del Ecuador; así como vulnera su derecho al trabajo consagrado en el artículo 35 ibídem, a la seguridad jurídica y al debido proceso constantes en los numerales 26 y 27, respectivamente, del artículo 23 de la Carta Política, y al privárseles del trabajo se les está impidiendo el respeto a su dignidad, a una existencia decorosa, y a tener una remuneración que cubra las necesidades de los actores y de sus familias, es decir, se les está irrogando grave daño, lo cual pone de manifiesto en la presente causa, la existencia de los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional. Por lo expuesto, la Segunda Sala, en uso de las atribuciones legales y constitucionales de 1998, RESUELVE: 1. Revocar la resolución emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo

con sede en Quito; en consecuencia, conceder la acción de amparo solicitada por Vicente Cumar Rada García; y, 2.- Devolver el expediente al tribunal de origen, para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.-

Antecedentes del caso

Vicente Cumar Rada García, laboró en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, como comunicador social y supervisor de Comunicación Social, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios ocasionales, los cuales se suscribían cada año, hasta que mediante oficio N.º 029 de 26 de junio de 2006, se le comunicó la terminación de las relaciones contractuales de trabajo que mantenía con el citado Organismo.

Frente a ello, el hoy accionante presentó acción de amparo constitucional ante la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito; la cual, mediante sentencia del 2 de octubre de 2006, resolvió negar el amparo solicitado. Al entrar en conocimiento de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante resolución dictada el 12 de diciembre de 2008, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA, la referida Sala resolvió revocar la resolución dictada por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito y conceder la acción de amparo solicitada por el accionante.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo afirma que la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la cual se le ha concedido el amparo constitucional en forma favorable, se encuentra cumplida en forma parcial; pues, únicamente se ha cumplido con su reintegro laboral y no con el pago de los haberes dejados de percibir.

A decir del accionante, “al habérsele otorgado la acción de amparo constitucional a su favor, se le ha beneficiado con “... EL REINTEGRO A MI PUESTO DE TRABAJO Y EL PAGO DE TODOS LOS HABERES QUE HE DEJADO DE PERCIBIR...”, ante lo cual, reconoce haber sido reintegrado a su puesto de trabajo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, pero no haber obtenido el pago de los haberes no percibidos mientras estuvo fuera de la referida institución.

Señala además: “que en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución, y que en el presente caso, a pesar de su insistencia tanto a la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito, como al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, se sigue sin ejecutar completamente la resolución dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición”.

Pretensión concreta

El accionante solicita que mediante sentencia la Corte Constitucional disponga, textual:

. . . DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA RESOLUCIÓN NO. 0220-2007-RA, emitida por la Segunda Sala del ex Tribunal Constitucional hoy Corte Constitucional para el Período de Transición, el 12 de diciembre de 2008, debiéndose para lo cual tomar las medidas necesarias para hacer efectivo este fallo constitucional emitido a mi favor, esto es, me concedan la reparación integral de la sentencia mencionada, pagándome todas las remuneraciones dejadas de percibir desde que fui destituido hasta el reintegro a mi puesto de trabajo.

Contestación a la demanda**Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos**

Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2014, comparecen René Orlando Grefa Cerda y Juan Carlos Álvarez Marín, en calidades de prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, respectivamente, en el referido escrito, los accionados afirman que el accionante "... pretende cambiar la resolución dictada conforme a derecho por la Sala, como es exigir el pago por un trabajo que no lo ha ejecutado pretendiendo perjudicar los fondos públicos del erario nacional"; aseguran además, que se ha presentado la acción de personal con la cual se ha reintegrado a sus funciones al señor Vicente Cumar Rada García, cumpliendo así con la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA.

Audiencia pública

Mediante providencia dictada el 27 de enero de 2016 a las 12:30, el doctor Alfredo Ruíz Guzmán, en calidad de presidente de la Corte Constitucional, y en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten al Pleno de esta Corte Constitucional, convoca a los sujetos procesales a audiencia pública, para el jueves 11 de febrero de 2016 a las 09:30, a la cual, asistió únicamente la doctora Natalia Morales, jueza de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito.

Intervención de la doctora Natalia Morales, jueza de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito

La doctora Natalia Morales, en lo principal, manifiesta que dicho tribunal administrativo a través del respectivo auto, conminó al gobierno provincial a que dé cumplimiento a la sentencia de amparo constitucional, es decir el reintegro al cargo del accionante y la liquidación de remuneraciones que dejó de percibir; y es así que el 14 de septiembre de 2011, la entidad accionada presenta la documentación de descargo, a partir de la cual, aparentemente, demuestra que

se canceló al accionante el valor de las remuneraciones que dejó de percibir, durante el tiempo que estuvo cesante. Con esta documentación, se corrió traslado al accionante, a fin de conocer su satisfacción con la liquidación realizada, sin tener contestación alguna.

Posteriormente, a consulta del presidente de la Corte Constitucional, doctor Alfredo Ruíz Guzmán, el secretario general, da lectura al escrito presentado el 2 de febrero de 2016, suscrito por la doctora María Isabel Benavidez Revelo, abogada defensora del accionante y debidamente autorizada en el proceso constitucional, quien, en lo sustancial, señala que:

... Siguiendo las averiguaciones para dar con el paradero del accionante Vicente Cumar Rada García, el señor Jorge Merchán habitante del cantón Lago Agrio me ha informado que el actor de este proceso constitucional ya falleció hace tiempos atrás, pero que conocen solo a él, sabían que el lugar él vivía solo, de algo si estoy seguro es que, los representantes del Gobierno Provincial de Sucumbíos, si estuvieron al tanto sobre la muerte oportuna del mencionado funcionario, mas no avisaron de este trágico hecho ni a los señores Jueces del Tribunal Distrital ni a los señores Jueces de la Corte Constitucional. (sic).

En tal razón, al finalizar la audiencia, el Pleno del Organismo dispuso, se oficie al director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a fin que certifique con la correspondiente documentación, la defunción del señor Vicente Cumar Rada García.

Otras actuaciones

El secretario general de este Organismo, el 11 de febrero de 2016, suscribe el oficio N.º 0567-CCE-SG-2016, dirigido al ingeniero Jorge Oswaldo Troya Fuertes, director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, mediante el cual, solicita que, en el término de 72 horas, se remita copia certificada de la partida de defunción y de la tarjeta índice del ciudadano Vicente Cumar Rada García.

Mediante oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2016-0829-O, suscrito por Gabriela Fernanda Jaque Farinango, delegada de la Coordinación Zonal 9 del Registro Civil, Identificación y Cedulación, se remite a este Organismo, la partida de nacimiento, datos de filiación y el certificado de defunción correspondiente al señor Vicente Cumar Rada García, en el que consta, como fecha de su muerte el 11 de junio de 2014.

En sesión ordinaria realizada el 3 de marzo de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional conoció el contenido del oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2016-0829-O, con sus respectivos documentos adjuntos, y dispuso que dicha documentación se agregue al expediente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de

sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

En el actual marco jurídico del Estado, el máximo órgano de justicia constitucional es un ente activo frente a incumplimientos de decisiones de la jurisdicción constitucional, por lo que la garantía constitucional de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye un mecanismo jurídicoprocesal idóneo, ágil y efectivo para hacer cumplir dichas decisiones jurisdiccionales.

El artículo 436 numeral 9 de la Norma Suprema atribuye la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional para conocer, sustanciar, resolver y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y así asegurar la materialización de una correcta administración de la justicia constitucional y de la tutela de los derechos.

En este sentido, la Corte ha señalado reiteradamente que la titularidad de un derecho constitucional no solo significa que una norma del derecho positivo lo reconozca o que implique la posibilidad de acceder a un órgano jurisdiccional a entablar un proceso judicial y obtener una sentencia en forma oportuna; sino que, el verdadero ejercicio de ese derecho se materializará en la medida en que los fallos dictados se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva; pues, mientras la decisión no se ejecute, los derechos de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica en la realidad no tendrían vigencia, en tal virtud, acciones como del caso *sub judice* resultan imprescindibles para la concreción de los derechos y garantías constitucionales.

Determinación y resolución del problema jurídico

Previo a plantearse el problema jurídico a resolverse en el presente caso, esta Corte considera pertinente, referirse y analizar, una situación jurídica en particular que acontece en el caso *sub examine* y que guarda relación al deceso del accionante Vicente Cumar Radar García, el cual, conforme lo ha certificado la servidora del Registro Civil, Identificación y Cedulación, aconteció el 11 de junio de 2014.

Al respecto, esta Corte en primer lugar, considera pertinente recordar que, las garantías jurisdiccionales, dado su carácter protector y tutelar, obligan a los juzgadores que conocen de dichas garantías, a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración¹.

Como segundo punto, es importante indicar que la acción de incumplimiento, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, persigue como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de decisiones dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual, la Corte Constitucional, en caso de demostrarse la inobservancia total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, a fin que la reparación del derecho sea satisfecha, y puede establecer las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.²

De modo que, ante la activación de la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento, este organismo en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional y en función de sus competencias, está obligado a determinar si efectivamente el incumplimiento que se demanda, tiene asidero jurídico, para en función de aquello ordenar el cumplimiento de la resolución incumplida, así como toda medida de reparación que resulte oportuna para reparar el derecho vulnerado.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, al establecer las normas comunes en materia de garantías jurisdiccionales y derechos constitucionales, en el artículo 15³, establece de manera expresa, las formas mediante las cuales termina el procedimiento constitucional, a saber: desistimiento, allanamiento o sentencia; sin que, dicha ley, dentro de su desarrollo normativo, contemple la posibilidad de terminar un procedimiento constitucional, ante el fallecimiento del legitimado activo, por lo tanto, en principio, se puede colegir que el deceso del accionante, *per se*, no impide la resolución de la causa mediante la respectiva sentencia.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0031-14-SIS-CC, caso N.º 0062-10-IS.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 15.- “Terminación del procedimiento.- El proceso podrá terminar mediante auto definitivo, que declare el desistimiento o apruebe el allanamiento, o mediante sentencia.

1. Desistimiento.- La persona afectada podrá desistir de la acción en cualquier momento por razones de carácter personal que serán valoradas por la jueza o juez. Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. En caso de desistimiento el expediente será archivado.

2. Allanamiento.- En cualquier momento del procedimiento, hasta antes de la expedición de la sentencia, la persona o institución accionada podrá allanarse. El allanamiento podrá ser total o parcial. En ambos casos, la jueza o juez declarará la violación del derecho y la forma de reparar la violación. En caso de allanamiento parcial, el procedimiento continuará en lo que no hubiere acuerdo.

El acuerdo reparatorio, que será aprobado mediante auto definitivo, procederá en los casos en que exista allanamiento por parte de la persona o institución accionada; éstas y la persona afectada podrán llegar a un acuerdo sobre las formas y modos de reparación.

No se podrá apelar el auto definitivo que aprueba el allanamiento y acuerdo reparatorio.

En ningún caso la jueza o juez aceptará el desistimiento, allanamiento o acuerdo reparatorio que implique afectación a derechos irrenunciables o acuerdos manifiestamente injustos.

3. Sentencia.- Cuando la jueza o juez se forme criterio, dictará sentencia en la misma audiencia, y la notificará por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes”.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP

Por otra parte, debe observarse que la Ley de Garantías Jurisdiccionales en aras de una efectiva y real tutela de derechos constitucionales, propugna la actuación oficiosa del juez constitucional en los procedimientos constitucionales, así por ejemplo en el artículo 4, al estatuir los principios procesales, en el numeral 5, establece el impulso de oficio, en virtud del cual “La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley.” Agregando en el artículo 21 que: “El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio”.

En concordancia, la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución de la República, contempla la denominada jurisdicción abierta, por lo cual, “los procesos constitucionales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación”⁴, de modo que, un proceso judicial se puede entender como finalizado, únicamente cuando se ha cumplido de manera integral el fallo materia de la *litis*; así pues, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar, conforme sus atribuciones⁵.

En función de lo antes expuesto, esta Corte Constitucional, considera que, independientemente del deceso del accionante, Vicente Cumar Rada García, la acción de incumplimiento interpuesta debe resolverse mediante la respectiva sentencia; en definitiva, nos corresponde determinar si existe o no el incumplimiento que demandó el accionante.

En tal razón, para resolver el presunto incumplimiento de sentencia constitucional, esta Corte estima necesario plantear y resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos ha dado cumplimiento a la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA?

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 436 numeral 9, ha establecido como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, ello con el propósito de asegurar el cumplimiento de los derechos y la correcta ejecución de la justicia constitucional. Siendo así, en el caso *sub examine* se debe analizar si el Organismo Provincial ha incumplido la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA, en la cual se disponía:

“1.-Revocar la resolución emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito; en consecuencia, conceder la acción de amparo solicitada por Vicente Cumar Rada García; y, 2.-Devolver el expediente al tribunal de origen, para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Control Constitucional”.

La referida resolución, al revocar lo resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad Quito, y como consecuencia de ello, conceder el amparo constitucional presentado por el accionante, generaba dos disposiciones a ser cumplidas: la primera, el reintegro laboral del accionante; y la segunda, el pago de los valores no percibidos desde la fecha de la separación de su cargo. Frente a ello, como se ha mencionado anteriormente, el legitimado activo reconoce que se ha cumplido con su reintegro laboral, afirmación que es compartida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos; razón por la cual, esta Corte Constitucional no entrará en el análisis de dicha disposición y se enfocará únicamente en el presunto incumplimiento del pago de los haberes dejados de percibir, que a decir del accionante, no le han sido cancelados por su empleador, por lo que esta Corte entra a examinar lo siguiente:

Respecto del pago de los valores no percibidos

El accionante en el escrito de su demanda, afirmó que: “... Únicamente me restituyeron a mi trabajo pero que no me pagan los haberes dejados de percibir durante el tiempo que duró la suspensión”; frente a dicha afirmación, se debe mencionar que a foja 75 del expediente constitucional, consta el oficio N.º 0306-DF-GADPS-11 del 8 de septiembre de 2011, suscrito por el director financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, en el que se refiere a la “... liquidación de haberes realizada de conformidad a la Resolución de Amparo Constitucional”; en los adjuntos presentados con el referido memorando, constante a foja 76 del expediente se encuentra el detalle de la transferencia efectuada a través del Banco Central del Ecuador a la cuenta del accionante en el Banco Pichincha, mediante comprobante de pago N.º 29870, por el valor de USD \$14.006,69 cuyo estado consta como ACREDITADA el 24 de agosto de 2011; de igual manera, a foja 77 del expediente se encuentra el comprobante de egresos N.º 0029870, del 24 de agosto de 2011, cuyo beneficiario es el accionante y en el cual consta la descripción contable del pago de haberes correspondiente al período de julio de 2006 hasta agosto del 2008, dicho pago corresponde al tiempo que el accionante dejó de trabajar en la referida institución; así también, consta a foja 78 y 79 del expediente el asiento contable de los pagos efectuados al accionante por la restitución a su puesto de trabajo, beneficios de ley y liquidación individual.

Por lo que esta Corte determina que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, ha cumplido con el pago de los valores adeudados desde la fecha de la separación laboral del accionante hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo. Por lo expuesto, no queda duda alguna de que la referida institución, ha dado cabal cumplimiento a la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 045-15-SIS-CC, caso N.º 0095-11-IS.

Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0220-07-RA, pues ha cumplido con el reintegro laboral del accionante, así como con el pago de los haberes dejados de percibir durante el tiempo que duró la suspensión de su relación laboral.

En conclusión, esta Corte Constitucional del Ecuador determina que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos ha cumplido con la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del recurso de amparo N.º 0220-07-RA.

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 incumplimiento de la resolución dictada el 12 de diciembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del recurso de amparo N.º 0220-07-RA.

2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra en sesión del 30 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0001-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 016-16-SIN-CC

CASO N.º 0091-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Andrés Donoso Echanique, quien comparece en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., respecto de los artículos 1, 2, 3 y 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, y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza”, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 603 del 7 de octubre de 2015.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 22 de octubre de 2015, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0008-13- IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0022-15-IN, los mismos que están resueltos, y 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN y otros, que se encuentran en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 19 de enero de 2016 a las 12:36, admitió a trámite la acción.

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

A través del memorando N.º 0171-CCE-SG-SUS-2015 del 3 de febrero del 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por

el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 3 de febrero de 2016, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0091-15-IN, mediante providencia emitida el 25 de febrero de 2016 a las 08:15 y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

La demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., en virtud de la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza”, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 603, del 7 de octubre de 2015, que textualmente señalan:

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 Y TENDIDO DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN YANTZAZA

(...) **Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo en el cantón Yantzaza, 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. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

- **Antena:** elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.
- **Área de Infraestructura:** aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.
- **Autorización o Permiso Ambiental:** Documento emitido por el Ministerio de Ambiente o por la

unidad administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable.

- **CONATEL:** Consejo Nacional de Telecomunicación.
- **CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):** Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.
- **Estación Radioeléctrica:** Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar la prestación de un servicio.
- **Estructuras Fijas de Soporte:** Término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MASTILES, MONOPOLOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.
- **Ficha Ambiental:** Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.
- **GADMY:** Gobierno autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza;
- **Implantación:** Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones, sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.
- **Mimetización:** Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contextos urbanos, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.
- **Permiso de Implantación:** Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas, el mismo que se solicitará al municipio.
- **RBU:** Remuneración Básica Unificada del Trabajador en general del sector privado.
- **Redes de Servicio Comerciales:** Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo

de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

- **SENATEL:** Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.
- **SUPERTEL:** Superintendencia de Telecomunicaciones.
- **Telecomunicaciones:** Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

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, subsuelo y espacio aéreo 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.

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. 18.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, deberán cancelar estas tasas, generadas por la

implantación e instalación de 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 Yantzaza; tasas que se cancelara por los siguiente conceptos:

1. **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada utilizadas para el uso del comercio a celulares instalados en zonas urbanas o rurales dentro del cantón pagaran el 20% del RBU diaria.
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. **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.
4. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagaran el equivalente a 0,30 centavos 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.
5. **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 10 metros lineales de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

Según el accionante, se ha vulnerado el principio constitucional de equidad en materia tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución de la República toda vez que para el uso u ocupación de bienes públicos, pueden cobrarse tasas; no obstante, el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

En el mismo sentido afirma, que la municipalidad ha infringido el artículo 261 de la Constitución, al haber ejercido competencias que no le ha asignado el ordenamiento jurídico, al ser el gobierno central, el único en tener la potestad pública relacionada con el espectro radioeléctrico y el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones.

De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos

El accionante alega que la municipalidad del cantón Yantzaza ha incurrido en múltiples errores, puesto que ha asumido una competencia normativa que no le ha otorgado el ordenamiento jurídico en relación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicación y telecomunicaciones, competencia que es exclusiva del Estado Central por lo que ningún otro nivel de gobierno –en este caso cantonal– puede ejercer esta potestad.

Señala que la municipalidad ha inobservado los principios de equidad, no confiscatoriedad y reserva de ley en materia tributaria, al fijar tarifas con efecto confiscatorio; a criterio del 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 con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. En consecuencia, si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y en consecuencia, es inconstitucional.

Finalmente, el accionante expone que la creación de las tasas desproporcionadas en la ordenanza, contravienen con los principios constitucionales que rigen la prestación de servicios públicos, en particular los principios de generalidad, uniformidad, eficiencia y calidad; incurriendo en una conducta regresiva en materia de derechos constitucionales, restringiendo el contenido de los derechos e infringiendo el deber general del Estado de garantizarlos.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita: “Con los fundamentos de hecho y derecho que he expuesto, en la calidad en que comparezco, solicito a la Corte Constitucional acoger las alegaciones planteadas y en tal virtud, declarar inconstitucionales por el fondo los arts. 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza”.

Contestación a la demanda de inconstitucionalidad**Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza**

Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2016, Bladimir Gonzalo Armijos Vivanco y Luis Fabián Maldonado Tapia, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza, a fojas 82 a 83 señalan que:

El artículo 567 del COOTAD faculta a los gobiernos municipales, cobrar una contraprestación por el uso u ocupación del espacio público, la vía pública y el espacio aéreo estatal lo cual es reconocido no solo por las normas constitucionales y legales sino también por el señor Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en el Acuerdo Ministerial Núm. 041-2015 del dieciocho de septiembre del año dos mil quince, publicado

en el Registro Oficial Núm. 603 del siete de octubre del mismo año al emitir “Las Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que corresponda fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales o Distrito/es en ejercicio de su potestad de regulación y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de estructura de telecomunicaciones” por el cual establece los valores que debemos cobrar los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por dicho rubro.

Este reconocimiento de la máxima autoridad rectora de las telecomunicaciones establece el derecho que tenemos los Gobiernos Municipales a cobrar los valores por el uso del suelo, que no es por el espectro radioeléctrico, que no nos compete; y, la obligación que tenemos personas naturales o jurídicas a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo a la real capacidad económica, contribución que se realiza mediante el establecimiento de valores en una ordenanza, que dicho sea de paso, es una tasa y no un impuesto como tratan de hacer aparecer el accionante, contribución que está fundamentado en los principios de igualdad y progresividad no siendo confiscatorios como mal lo indica el actor.

Los valores constantes en nuestra ordenanza, y que ha sido materia de esta litis, son muy bajos con relación a los ingresos que percibe la operadora por el servicio prestado y los que constan en el Acuerdo Ministerial invocado, reconocen el real valor que deben contribuir el accionante y otras operadoras que utilicen nuestro suelo, nuestro subsuelo y nuestro espacio aéreo.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, a fojas 64 a 67 manifiesta:

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Indica que consistentemente, el servicio público 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 lo dispuesto en el artículo 314 de la Norma Suprema, disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos, en este caso el de telecomunicaciones.

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

central y que en ello, radica la prestación eficiente de estos servicios 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, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo, y que para aquello se 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 la ordenanza impugnada –a su criterio– contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”. Por tanto, el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza”.

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 ibidem, como una atribución de la Corte

Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

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

La acción de inconstitucionalidad en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano 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 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 sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaren inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema, que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas

¹ Ver Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

² Ver Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

³ Ver Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, le 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, le compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contraviene 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 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, hacer respetar esa concatenación jerárquica de normas a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Al ser el estado de la causa el de resolver, esta Corte Constitucional procede a efectuar, a continuación, el análisis de forma y de fondo de la norma legal impugnada:

Control formal

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. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza, ¿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 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza, 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 603 del 7 de octubre de 2015, por lo que inicialmente hay que hacer relación a:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

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

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

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

⁴ Ver Art. 427 de la Constitución de la República del Ecuador.

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

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

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

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

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales, ha sido ejercida a través de la 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 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 GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza, se observa que el GAD municipal del cantón Yantzaza 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 del cantón Yantzaza, 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, no ha infringido norma constitucional alguna o ha extralimitado inconstitucionalmente su función reguladora.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Con la finalidad de realizar un control integral, la Corte Constitucional procede a realizar este control en referencia a las posibles inconstitucionalidades por el

fondo, manifestadas por el legitimado activo. Para lo cual, sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

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

El desarrollo de este problema jurídico se lo 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 la 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 (Art. 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

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 00 12-08-IC.

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.

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

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

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, del caso N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 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

⁶ Constitución de la República, artículo 313, establece: “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”.

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 (...)

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

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

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

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 hoy ARCOTEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015.

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.

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

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

En tal sentido, 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, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de la disposición transcrita se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, 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 Norma Suprema.

Hay que destacar –en el caso concreto–, la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se les 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, la cual establece: “... Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...”.

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

estructuras, postes y tendido de redes, es decir, opera para 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 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.

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

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

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones reguladas 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 del cantón Yantzaza, 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, 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, de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

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

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

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub júdice*, la ordenanza

municipal que se analiza, en el artículo 1 y 3, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la “utilización u ocupación 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 de la frase “espacio aéreo” en los artículos 1 y 3 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Yantzaza.

2. Las disposiciones contenidas en la Ordenanza municipal bajo análisis, ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

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

Al respecto, en el numeral 5 del artículo 18 de la ordenanza emitidas por el GAD municipal del Cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe, determina: “5. 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 10 metros lineales 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, 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 (un centavo de dólar americanos) diarios por cada 10 metros lineales 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 Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe, 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 competente, se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el

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

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

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

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

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

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructura<; 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...

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional⁸.

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

En consecuencia, 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

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN -CC, caso N.º 0008-13- IN.

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 18 y de la frase “subsuelo” en los artículos 1 y 3 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe.

3. Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿afectan 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 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”.

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

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

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

Situación que deja ver que el GAD municipal del cantón Yantzaza 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 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

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

4.- Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Yantzaza son las contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 por lo que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus artículos en los problemas jurídicos precedentes, hay que determinar si el artículo 18 de la mencionada ordenanza vulnera el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 044-15-SIN-CC, caso N.º 0041-15-IN.

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

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

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

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico⁹, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Norma Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución¹⁰.

⁹ Código Tributario, artículo 5, señala: “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad proporcionalidad e irretroactividad”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-15-SIN-CC, caso N.º 0041-15-IN, determina: “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”.

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 tendidos de redes y estructuras, así como a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Yantzaza, 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 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 el cual 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 el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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 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 que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

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

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones 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 cinco tasas fijadas por la Municipalidad del cantón Yantzaza, 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 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 elevado costo de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este Organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

Dicho esto se realizará un examen en términos comparativos de las tarifas fijadas entre 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 los

¹¹ Constitución de la República, artículo 264, establece: “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, artículo 55, estipula: “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”

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.

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”¹³, señala 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 el cual por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Yantzaza, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada 10 metros lineales de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 0,365 por cada metro de cable, valor levemente superior a la tarifa máxima establecida en el Distrito Metropolitano de Quito.

Al continuar 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, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 73.20 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016¹⁴; 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 20% de la RBU; 3) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios y, finalmente, 4) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.30.

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 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”, que ha servido de base para determinar la

constitucionalidad de ordenanzas¹⁵ que contienen similares tasas a las previstas en el artículo 18 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Yantzaza. El cual ciertamente puede orientar a este Organismo a identificar si conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

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

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo	Tasa/Impuesto Municipal anual de ciertos Municipios/ GADS por abonado fijo
\$ 407.04 USD	\$ 28.92 USD	\$ 0.407 USD	\$ 1,460.00 USD

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 a lo analizado, esta Corte observa que efectivamente que cuatro de las cinco tarifas fijadas dentro del artículo denunciado alcanzan valores excesivos que

¹³ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁴ Acuerdo Ministerial N.º 0291 del 21 de diciembre de 2015, suplemento del Registro Oficial N.º 658 del 29 de diciembre de 2015.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 0042-SIN-CC-2015 y 0043-SIN-CC-2015, entre otras.

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.

A partir de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza, 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 el 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 del cantón Yantzaza 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 603 del 7 de octubre de 2015, contravienen la Constitución.

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

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto 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 y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Yantzaza, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 603 del 7 de octubre de 2015, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:
 - 2.1. En el artículo 1, de la palabra “subsuelo” y de la frase “uso del espacio aéreo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras y

tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Yantzaza, 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.

- 2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

- 2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la ordenanza objeto del presente análisis.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza 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 del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN -CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2015 y otras similares, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0091-15-IN

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 30 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 016-16-SIS-CC

CASO N.º 0013-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

La señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, amparada en lo dispuesto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deduce acción de incumplimiento de sentencia respecto del fallo dictado por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, el 14 de junio de 2010 a las 11:50, dentro de la acción de protección N.º 091-2010 en contra del alcalde, procurador síndico y jefe de recursos humanos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, y que fuera ratificado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante la sentencia dictada el 7 de diciembre de 2010 a las 15:40.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 11 de enero de 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, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0013-11-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

El Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, mediante sorteo, dispuso la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

Con memorando N.º 1557-CCE-SG-SUS-2015, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente constitucional N.º 0013-11-IS al juez constitucional sustanciador, quien avocó conocimiento del proceso mediante providencia del 21 de enero de 2016 a las 11:15.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

La accionante señala que se ha incumplido la sentencia dictada el 14 de junio de 2010 a las 11:50, por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 091-2010, mediante la cual se declaró con lugar la demanda de acción de protección y se dispuso: "... que se reintegre inmediatamente a su puesto de trabajo a la señora DANESA JULIANA DEL PEZO SUÁREZ, disponiéndose el pago de los valores no percibidos desde la fecha de separación hasta su reintegro efectivo a su lugar de trabajo, que no podrá exceder el plazo de 72 horas..."¹.

Es importante hacer referencia de que este fallo fue impugnado vía recurso de apelación por parte de los sujetos accionados, cuyo conocimiento correspondió a la jueza y jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, quienes en la sentencia dictada el 7 de diciembre de 2010 a las 15:40, resolvieron:

... desechar la apelación propuesta por el Abg. Vicente Paul Borbor Mite y Abg. Carlos Julio Guevara Alarcón, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SALINAS, y confirmar íntegramente la sentencia del 14 de junio de 2010, las 11:50, dictada por el Juez Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena²...

Detalle y fundamentos de la demanda

La señora Danesa Juliana del Pezo Suárez señala que mediante oficio N.º 019 JUARHS-2009 del 9 de septiembre de 2009, suscrito por el tecnólogo César Patricio Mantilla Andrade, jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos del Municipio de Salinas, fue despedida de su puesto de trabajo de asistente administrativa de la supervisión de justicia y vigilancia de la parroquia Santa Rosa, unidad perteneciente al Departamento de Justicia, Vigilancia y Policía Municipal de la Ilustre Municipalidad de Salinas, razón por la cual presentó la respectiva acción de protección, misma que fue aceptada por el juez segundo

de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, quien dispuso su restitución inmediata a su puesto de trabajo y que se le paguen todos los valores no percibidos desde la fecha de su separación y los valores que le adeudaba la municipalidad antes de su separación.

En este contexto señala que fue reintegrada a su puesto de trabajo los primeros días del mes de julio de 2010, pero que constantemente se le decía que su reintegro era provisional y que pronto la despedirían nuevamente. Refiere que: "sólo me pagaron los valores correspondientes a sueldos no percibidos durante el tiempo en que estuve separada de mi puesto de trabajo, pero hasta la presente fecha no me han pagado los valores que me adeudaba la Municipalidad de Salinas desde antes de mi separación"³.

Por otra parte, indica que existe un seudo y aparente cumplimiento de la resolución dictada por el juez constitucional de primera instancia, en tanto, mediante memorando N.º 022-JUARHS-2011, de martes 04 de enero de 2011, suscrito por el tecnólogo Cesar Mantilla Andrade, jefe de la unidad administrativa de recursos humanos, se le hace conocer que: "Por medio del presente me permito adjuntarle el oficio No. GADMS-VPBM-016, de fecha Salinas Enero 3 del 2011, suscrito por el Abogado VICENTE PAUL BORBOR MITE, en el que señala la imposibilidad contar con sus servicios de empleado eventual, el mismo que se encuentra debidamente motivado (...)"⁴ (sic).

Se alega que "Los accionados simularon un supuesto cumplimiento de la resolución, lo que no era tal, sino que aparentaron durante 5 meses cumplir para preparar un incumplimiento, en base a una errónea y malintencionada interpretación muy subjetiva del artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, despedirme"⁵.

Con estos antecedentes la accionante solicita a la Corte Constitucional, conozca la acción de incumplimiento planteada, a efectos que previo el trámite de ley, se haga efectiva la sentencia incumplida.

Pretensión concreta

De conformidad a los fundamentos fácticos y jurídicos antes expuestos, la accionante solicita lo siguiente:

... de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución, ordenen la destitución de los accionados y hagan efectiva la sentencia incumplida para lograr la reparación integral de los daños causados a la solicitante, esto es la restitución inmediata a mi puesto de trabajo, así como el pago de los valores que se me adeudan desde antes de mi primera separación y de los valores que por concepto de sueldos se causaren mientras esté por segunda vez ilegalmente separada de mi puesto de trabajo⁶.

¹ Expediente formado en el Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia de Santa Elena, fs. 49.

² Ibidem, fs. 80.

³ Expediente formado en la Corte Constitucional, fs. 8 vta.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, fs. 9 y vta.

Contestación a la demanda

Abogados Vicente Paúl Borbor Mite, Carlos Julio Guevara Alarcón y tecnólogo Patricio Mantilla Andrade, alcalde, procurador síndico y jefe administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas, respectivamente

En lo principal, refieren que se ha dado cabal cumplimiento a lo ordenado por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, lo cual se demuestra que:

Mediante oficio N.º 304-JUARs-2010 del 6 de julio de 2010, suscrito por el tecnólogo Patricio Mantilla Andrade, jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos, dirigido a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, se le notificó su reingreso a su puesto y sitio de trabajo que venía desempeñando en el Departamento de Justicia, Vigilancia y Policía Municipal.

Según el memorando N.º 1073-JUARHS del 6 de julio de 2010, mediante el cual se le comunicó a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, que se procedió a dar cumplimiento a la resolución emitida por juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, esto es su reintegro a su puesto y sitio de trabajo, memorando que se encuentra recibido por la accionante.

Conforme memorando N.º 1072-JUARHS-2010 del 6 de julio del 2010, suscrito por el tecnólogo Patricio Mantilla Andrade, dirigido al señor ingeniero William Núñez de la Cruz, director financiero, se adjunta la liquidación de pagos correspondientes a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez.

Además, el rol de pagos de la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, correspondiente a los meses de octubre del 2009 a julio del 2010, por lo que actualmente a dicha exservidora no se le adeuda ningún valor por concepto de remuneraciones.

Manifiestan además que en la sentencia demandada como incumplida, se ordena el reintegro al puesto de trabajo de la accionante y el pago de valores adeudados; sin embargo, en ninguna parte se garantiza la estabilidad laboral de la servidora pública, por lo tanto su situación legal –contrato de servicios ocasionales–, se encuentra regulada por el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Con este antecedente, se menciona que mediante memorando N.º 022-JUARHS-2011 del 4 de enero de 2011, se le notificó a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, la imposibilidad de contar con los servicios de empleados eventuales.

De igual manera se expresa que en el oficio N.º GADMS-ASJU-001-2011 del 3 de enero de 2011, suscrito por el procurador síndico municipal, se hace un análisis jurídico debidamente motivado en relación a varios servidores municipales, entre estos, Danesa Juliana del Pezo Suárez, en el cual se indica:

... que la provisión de la disponibilidad presupuestaria, así como la disponibilidad económica y el cumplimiento

de los perfiles requeridos por la ley, no se cumple con el personal ahí enlistado, además de que sus contratos han fenecido por el Ministerio de la Ley, con lo que se cumple con la cláusulas novena, décima, décima primera y décima segunda de los contratos suscritos con los empleados eventuales, en correspondencia con lo indicado en el Art. 58 inciso octavo de la Ley Orgánica de Servicio Público (...) Es decir, existió una terminación de los servicios de la actora debidamente motivada y fundamenta en derecho⁷.

Así, concluyen indicando que el conjunto de estos actos administrativos legales permiten observar que los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Salinas, dieron fiel cumplimiento al contenido de la sentencia del juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, por lo que no existiendo incumplimiento absoluto de las disposiciones de órgano judicial competente, en objetiva realidad procesal del presente caso, no son sujetos de la presente acción, por lo que niegan absolutamente los fundamentos constitucionales de la acción constitucional de incumplimiento, solicitando que al momento de resolver "... se deberá inadmitir la acción propuesta por la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez"⁸.

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

En lo principal alega que conforme reconoce la demandante en su libelo, ciertamente fue reintegrada a su puesto de trabajo y recibió los valores correspondientes a sueldos por el tiempo que estuvo separada del cargo en consecuencia, la sentencia de la cual se pretende su cumplimiento ha sido efectivamente ejecutada, sin que haya valores pendientes de pago por parte de la entidad ni acción que se encuentre pendiente de ejecución⁹.

En este sentido, se indica que los supuestos valores que adeuda la Municipalidad de Salinas, desde antes de su separación, no han sido ordenados ni reconocidos en la referida sentencia, por lo que deviene en improcedente pretender su pago mediante esta acción de incumplimiento.

Se agrega que la separación posterior que indica la actora le ha sido notificada mediante oficio del 3 de enero de 2011, constituye un acto administrativo distinto del que fue objeto de la acción de protección inicialmente propuesta por la actora con hechos y fundamentos diferentes, por lo que, de considerarlo ilegítimo, tiene expedita la vía contencioso administrativa para impugnarlo, a fin de que el correspondiente tribunal decida acerca de su legalidad o ilegalidad. Concluye solicitando se deseche la demanda por improcedente.

⁷ Ibidem, fs. 33.

⁸ Ibidem, fs. 34 y 35.

⁹ Ibidem, fs. 26 y 27.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Dentro del marco señalado, el artículo 436 numeral 9 de la Norma Suprema ordena a la Corte Constitucional: “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”, a la luz de dicho mandato, resulta obligatorio para esta Corte, determinar de manera clara, sin lugar a duda, si se ha dado efectivo cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 0091-2010.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la acción de incumplimiento de sentencia en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución, que dispone: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”. Así como por lo contenido en el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente”.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República¹⁰, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de decisiones dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual, la Corte Constitucional, en caso de demostrarse la inobservancia total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, a fin de que la reparación del derecho sea satisfecha, y puede establecer las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

¹⁰ Constitución de la República, artículo 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, ha señalado que:

... para tutelar, remediar y proteger los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con la sentencias dictadas por los jueces constitucionales, de acuerdo al principio de la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹¹.

Por tanto, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones constitucionales, toda vez que:

Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando haya cumplido con todos los actos que se haya dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones¹².

Respecto al efecto de las sentencias y dictámenes constitucionales, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que estas son de inmediato cumplimiento¹³ y al desarrollar este lineamiento, en el artículo 163 primer inciso, señala: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inexecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

De lo anterior se puede colegir que la acción de incumplimiento constituye un mecanismo que permite hacer cumplir los fallos jurisdiccionales y asegurar así la tutela de los derechos constitucionales de los ciudadanos; así como también, determina la posibilidad de exigir que dichas decisiones se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS del 17 de julio del 2013.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS del 18 de septiembre de 2013.

¹³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 162.- 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, no resulta admisible que en el actual marco jurídico del Estado, el máximo órgano de justicia constitucional del Estado se convierta en un ente pasivo y contemplativo frente a incumplimientos de decisiones de la jurisdicción constitucional, por lo que acciones constitucionales como la acción de incumplimiento constituyen un mecanismo jurídico-procesal idóneo, ágil y efectivo para hacer cumplir con las más amplias facultades y potestades: las sentencias y dictámenes jurisdiccionales¹⁴.

Análisis constitucional

Con la finalidad de resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas ¿ha dado integral cumplimiento a la sentencia dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, el 14 de junio de 2010 a las 11:50, dentro de la acción de protección N.º 091-2010, misma que fuera ratificada en todas sus partes por los jueces y jueza de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, mediante sentencia dictada el 7 de diciembre de 2010 a las 15:40?

A fin de contestar el problema jurídico planteado, corresponde hacer referencia a la parte resolutive del fallo acusado como incumplido, esto es el dictado por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, el 14 de junio de 2010 a las 11:50, el cual aceptó la acción de protección interpuesta por la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, en la que expresamente se declara:

... la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, en la forma expuesta en esta sentencia y, por tanto, con lugar la demanda de acción de protección presentada por la señora DANESA JULIANA DEL PEZO SUÁREZ en contra de VICENTE PAUL BORBOR MITE, CARLOS JULIO GUEVARA ALARCÓN y CÉSAR PATRICIO MANTILLA ANDRADE, en sus calidades de Alcalde, Procurador Síndico y Jefe de Recursos Humanos de la Ilustre Municipalidad de Salinas; y, en consecuencia se ordena que se reintegre inmediatamente a su puesto de trabajo a la señora DANESA JULIANA DEL PEZO SUÁREZ, disponiéndose el pago de los valores no percibidos desde la fecha de separación hasta su reintegro efectivo a su lugar de trabajo, que no podrá exceder el plazo de 72 horas¹⁵...

Del texto de la sentencia antes transcrito y cuyo cumplimiento se demanda, se colige que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, a través de sus personeros, estaban obligados a ejecutar dos

medidas de reparación dispuestas por el juez constitucional, a saber: 1) El reintegro inmediato de la accionante a su puesto de trabajo y 2) El pago de los valores no percibidos desde la fecha de separación de la servidora hasta su reintegro.

En virtud de lo antes mencionado y en función de la naturaleza y alcance de la acción de incumplimiento, que a su vez delimita la competencia de este organismo dentro de la presente garantía, conforme se analizó en los párrafos precedentes, a esta Corte le corresponde determinar, si las autoridades del Gobierno Municipal del cantón Salinas han dado cumplimiento a las medidas de reparación antes citadas.

Respecto del reintegro inmediato de la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez a su lugar de trabajo, encontramos que una vez dictado el fallo del juez de primer nivel dentro de la acción de protección N.º 091-2010, se ha solicitado aclaración del mismo; petición que ha sido negada mediante providencia la dictada el 2 de julio de 2010 a las 09:45, y en la cual se concede al Gobierno Municipal de Salinas, el término perentorio de tres días para cumplir con lo ordenado en sentencia.

Al respecto, de la documentación de descargo aportada por los sujetos accionados al contestar la demanda y de la revisión integral del expediente, se observa que el 6 de julio de 2010, el tecnólogo Patricio Mantilla Andrade, en atención al memorando N.º ASJU-CJGA-1066-2010, suscrito por el abogado Carlos Julio Guevara Alarcón, síndico municipal, dispone que se cumpla con la resolución dictada por el juez segundo de la familia, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, en tal razón, ordena que se notifique mediante oficio a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, su reintegro y se elabore las respectivas acciones de personal¹⁶.

Igualmente consta el oficio N.º 304-JUARs-2010 del 6 de julio de 2010, dirigido a Danesa Juliana del Pezo Suárez, mediante el cual se le notificó "... el reintegro a su puesto y sitio de trabajo que venía desempeñando en el DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, VIGILANCIA Y POLICIA MUNICIPAL, ASISTENTE ADMINISTRATIVO"¹⁷ (sic); notificación que también ha sido realizada mediante memorando N.º 1073-JUARHs-2010, suscrito por el jefe de recursos humanos y mediante el cual se le comunica a la accionante que se le reintegra a su puesto de trabajo y que debe ponerse a órdenes de su superior.

En razón de lo antes expuesto, se advierte que tanto el síndico municipal como el jefe de la Unidad Administrativa del Gobierno Municipal de Salinas, suscribieron sendas comunicaciones a fin de hacer efectivo el reintegro de la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, a su puesto de asistente administrativo en el Departamento de Justicia, Vigilancia y Policía Municipal.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-15-SIS-CC, caso N.º 0044-12-IS del 4 de febrero de 2015.

¹⁵ Expediente formado en el Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia de Santa Elena, fs. 49.

¹⁶ Expediente formado en la Corte Constitucional, fs. 39.

¹⁷ Ibidem, fs. 40.

Por lo expuesto, esta Corte puede colegir que se ha dado efectivo cumplimiento al reintegro de la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, a su puesto de trabajo, en tanto, a más de la documentación detallada con anterioridad, la accionante expresamente, reconoció que ha sido reintegrada a su lugar de trabajo, así en su demanda expresa que: “Fui reintegrada a mi puesto de trabajo en la Municipalidad de Salinas, los primeros días del mes de julio de 2010”.

Asimismo, al fundamentar la interposición de la presente acción de incumplimiento, la accionante, en ningún momento, arguye que se haya incumplido su reintegro a la institución pública conforme se ordenó en sentencia. Siendo que su alegación pasa por expresar su reproche respecto de un acto administrativo emanado del gobierno municipal y que es posterior a la ejecución de su reintegro a su lugar de trabajo. Concretamente, la accionante cuestiona que el 4 de enero de 2011, mediante oficio N.º 022-JUARHs, se le hizo conocer la imposibilidad de contar con sus servicios de empleada eventual, resolución esta que a su criterio implica una aplicación retroactiva de la Ley de Servicio Público.

En definitiva, la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez pretende que esta Corte Constitucional, a través de la presente acción de incumplimiento, analice y se pronuncie, respecto de la presunta ilegalidad –aplicación retroactiva de la ley– de una decisión de la administración pública –terminación de la relación laboral– que no fue materia de análisis y resolución en la acción de protección que originó el fallo demandado como incumplido, y que por ende, no merece análisis alguno en la presente acción.

Adicionalmente, atendiendo la naturaleza y alcance de esta garantía, las disposiciones que la regulan y la línea jurisprudencial marcada por esta Corte Constitucional y referida a lo largo de esta resolución, únicamente corresponde pronunciarse respecto al integral cumplimiento de la sentencia constitucional acusada, que finalice con la reparación del derecho declarado como vulnerado, y no sobre cuestiones que resultan subsiguientes al proceso constitucional principal –acción de protección– y que no guardan relación directa con las medidas ordenadas en la sentencia por el juez constitucional y tendientes a reparar integralmente el derecho vulnerado. Es así que las situaciones jurídicas esgrimidas por la accionante para sustentar su demanda, no son objeto de estudio en el fallo acusado, pues nada se dice respecto de ellas en las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena. Por ende, la exigencia de la accionante en este sentido, no tiene cabida en esta acción constitucional.

Aceptar la pretensión de la accionante en los términos antes descritos, implicaría una desnaturalización de la acción de incumplimiento y una desviación de las competencias dadas a este Organismo de administración de justicia constitucional, lo cual, obviamente, no abona a una tutela efectiva de los derechos constitucionales de todos los sujetos procesales intervinientes en el proceso constitucional.

En definitiva, respecto a la primera medida de reparación, encontramos que el juez constitucional ha ordenado expresamente, el reintegro inmediato al puesto de trabajo

de la accionante Danesa Juliana del Pezo Suárez, sin consideraciones de orden adicional o sin establecer que dicho reintegro esté sujeto a determinados procedimientos, modalidad o condiciones. Reintegro que conforme ha quedado expuesto, ha sido cumplido por la entidad accionada en el mes de julio del 2010, tanto más que, así expresamente lo ha reconocido la accionante al formular su demanda.

Respecto de la segunda medida de reparación que hace relación al pago de valores a la accionante desde la fecha de su separación hasta su reintegro efectivo, encontramos que la accionante ha laborado hasta el 9 de septiembre de 2009, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas, fecha en la cual se le hizo conocer mediante oficio N.º 019-JUARHs-2009, la terminación de la relación laboral; siendo que, su reintegro, en razón de la sentencia dictada dentro de la acción de protección N.º 091-2010, se produjo el 6 de julio de 2010.

En este contexto consta a foja 44 del expediente de la Corte Constitucional, copia certificada del rol de pagos a favor de Danesa Juliana del Pezo Suárez, correspondiente al período comprendido entre el mes de octubre de 2009 a julio de 2010, por un valor total de 3.299,50 USD. E igualmente, se desprende de la demanda de acción de incumplimiento, que la accionante ha reconocido expresamente, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas, le ha cancelado los valores ordenados por el juez constitucional en la sentencia en estudio, así señala que “... sólo me pagaron los valores correspondientes a sueldos no percibidos durante el tiempo en que estuve separada de mi puesto de trabajo, pero hasta la presente fecha no me han pagado los valores que me adeuda la Municipalidad de Salinas desde antes de mi separación”¹⁸.

En consecuencia, a partir del rol de pagos antes referido y en atención al reconocimiento expreso realizado por la propia accionante al formular su demanda, se colige que se ha dado efectivo cumplimiento a la medida de reparación que ordena el pago de valores a la accionante desde la fecha de su separación hasta su reintegro efectivo, valor que asciende al monto de 3.299,50 USD.

De lo manifestado por la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, al formular la presente acción, se advierte que el presunto incumplimiento de sentencia, a criterio de la accionante, se presenta por cuanto no se le ha cancelado los valores que se le adeuda antes de su separación de la institución, estos son los valores anteriores al 9 de septiembre de 2009.

Al respecto, analizada la sentencia demandada como incumplida en su integralidad, no se observa que en la misma se haga mención o se ordene que la entidad accionada deba cancelar a la señora Danesa Juliana del Pezo Suárez, valor alguno respecto de meses anteriores a la fecha de su separación del Gobierno Municipal de Salinas –mes de septiembre de 2009–, tal como lo afirma la demandante. En tanto, lo que expresamente se reconoce y se ordena

¹⁸ Ibidem, fs. 8 y vta.

en el fallo demandado, es el pago de valores respecto al tiempo que la servidora estuvo separada de la institución, y que tal como ha quedado evidenciado, es desde el mes de septiembre de 2009 hasta julio de 2010, y sobre lo cual, la entidad accionada ha efectuado la respectiva liquidación y pago, tal como ha quedado demostrado, y sin que esto sea controvertido por la accionante.

En consecuencia, la pretensión esgrimida por la accionante en el sentido de que se le cancele valores adeudados producto de su relación laboral con la entidad municipal, y que corresponden a un período de tiempo, previo a la fecha en que se produjo su separación de la institución –9 de septiembre de 2009–, carece de sustento jurídico, puesto que se exige el pago de valores que no fueron materia de análisis en la acción de protección y que no han sido ordenados en la sentencia objeto de la presente acción de incumplimiento, es decir escapan del conocimiento de esta garantía jurisdiccional.

En definitiva, la pretensión de la accionante se dirige nuevamente, a que esta Corte Constitucional analice y resuelva sobre cuestiones jurídicas que no fueron motivo de pronunciamiento en la sentencia constitucional que se demanda como incumplida, y que en atención a las consideraciones jurídicas desarrolladas a lo largo de este fallo, no corresponden analizarse a través de la presente garantía. Tanto más que la accionante cuenta con los mecanismos pertinentes e idóneos que le faculta nuestro ordenamiento jurídico, para exigir el cumplimiento de obligaciones laborales pendientes, así como para demandar la presunta ilegalidad de un acto administrativo por la aplicación retroactiva de la ley.

Con fundamento en las consideraciones jurídicas antes esgrimidas, esta Corte Constitucional concluye que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas ha dado efectivo e integral cumplimiento a la sentencia dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Santa Elena, el 14 de junio de 2010 a las 11:50, dentro de la acción de protección N.º 091-2010, misma que fuera ratificada en todas sus partes por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, mediante la sentencia dictada el 7 de diciembre de 2010 a las 15:40. En definitiva, se han ejecutado las medidas de reparación relacionadas con el reintegro inmediato de la accionante a su puesto de trabajo y se le ha cancelado los valores adeudados durante el tiempo que fue separada de la institución, es decir no se ha configurado el incumplimiento de sentencia 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 presente acción de incumplimiento de sentencia planteada.

2. Disponer el archivo de la presente causa.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 30 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0013-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 15 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 017-16-SIN-CC

CASO N.º 0061-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma fue presentada ante la Corte Constitucional el 30 de julio del 2015, por Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S. A.

El secretario 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 relación a la acción N.º 0061-15-IN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0008-13-IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN y 0022-15-IN, los mismo que están resueltos, y 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN y otros, que se encuentran en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loo (voto salvado) y Alfredo Ruiz Guzmán, el 27 de agosto del 2015, avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo como medida cautelar suspender provisionalmente la aplicación de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza municipal 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 dentro del cantón Loreto; también que se corra traslado de dicha providencia junto con la demanda al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loreto, así como al procurador general del Estado, a fin de que intervengan en el término de 15 días. Además dispuso que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso mediante la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2015, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional sustanciador, Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la causa.

De la demanda y sus argumentos

El accionante en lo principal manifiesta que conviene mencionar que el artículo 2 de la ordenanza ha sobrepasado los límites de las competencias confiadas constitucional y legalmente a la Municipalidad al incluir definiciones distintas a aquellas provistas previamente por normas de rango legal en el ámbito de las telecomunicaciones (una materia asignada privativamente al Gobierno central). En efecto, las definiciones de la ordenanza respecto de los términos estación radioeléctrica, redes de servicios comerciales y telecomunicaciones, difieren de aquellas provistas tanto por la Ley Especial de Telecomunicaciones vigente a la fecha de emisión de estas disposiciones inconstitucionales como de su reglamento de aplicación, como por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones actualmente en rigor.

En igual sentido, el accionante alega que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales sobre la base de los mismos criterios de interpretación constitucional fijados en los precedentes de la Corte Constitucional en concordancia con el contenido de las restantes normas del régimen jurídico.

En efecto, el artículo 18 de la ordenanza abarca dentro de su objeto y crea tasas no solo por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras fijas sino además, por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal y del subsuelo. Por su parte, el artículo 2 de la ordenanza incluye definiciones que invocan aquellas contenidas en la ley. Estas competencias, según la Corte Constitucional, no corresponden a las municipalidades pues se enmarcan en la regulación de asuntos vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico que corresponde al Gobierno central.

El accionante manifiesta que el artículo 18 de la ordenanza no determina tasa alguna por la emisión de la licencia para la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, y el uso u ocupación del espacio aéreo o incluso del subsuelo. La tasa de otorgamiento de la licencia administrativa bajo la denominación “permiso de implantación” está prevista en la definición incluida en el artículo 2 de la ordenanza. El artículo 18 en una borrascosa redacción, establece dos categorías de hechos generadores para las tasas que luego se cuantifican en 7 numerales: a) La implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, y b) La utilización u ocupación del espacio aéreo municipal. Ninguno de estos hechos generadores puede ser objeto de una tasa, de conformidad con el concepto establecido por la Corte Constitucional.

El accionante considera que la cuantificación del “permiso de implantación” en la forma prevista en la ordenanza implica: i) La imposición de un tributo por fuera de las competencias de la Municipalidad; ii) La desnaturalización del concepto de tasa como prestación para-conmutativo pues el *quantum* (cuantificación) en función del valor de la estación no hace relación alguna con los costos de la prestación recibida por el administrado de parte del ente público, y iii) La violación al principio de reserva de la ley relativa por haber superado los límites legales para el ejercicio de su potestad en materia tributaria. En estas circunstancias, si las prestaciones previstas en los artículos 2 y 18 de la ordenanza fueran tasas, que no lo son, se han vulnerado los límites impuestos en la ley para su cuantificación y en tal virtud, se ha vulnerado el principio de reserva de ley relativa en materia de tasas, previsto en el artículo 301 de la Constitución de la República.

El accionante concluye diciendo que el artículo 300 de la Constitución de la República, entre los principios a los que se encuentra sometido el régimen tributario, establece la transparencia. Las consideraciones empleadas para la expedición de la ordenanza objeto de esta demanda, no muestran de modo alguno cuáles fueron los criterios empleados para establecer las prestaciones señaladas en el artículo 18 de la ordenanza, pese a que por mandato del artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cualquier tasa que se refiere a una actividad administrativa, la provisión de un servicio público, incluido el otorgamiento de una licencia, está limitando su costo de producción.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

Ordenanza que regula la implantación 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, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Loreto, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 430 del 3 de febrero de 2015.

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar, la implantación de estructuras, postes y tendidos de redes; instalación de antenas, además de la fijación de tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el cantón Loreto, 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. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

Estación Radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones, accesorios necesarios para asegurar la prestación de un servicio.

Permiso de Implantación: Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas, el mismo que se solicitará al municipio. El valor del permiso será un equivalente al 50% Remuneración básica Unificada (R.U.B) Art. 18.

Redes de Servicio Comerciales: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el Conatel.

Art. 3.- Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas.- 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 (...).

Art. 18.- Valorización de las tasas.- Las personas naturales, jurídicas, 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, en el cantón Loreto, tasas que se cancelará 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, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilidades para uso de comunicación a celulares o canales de televisión e internet, excepto empresas de cobertura local que pagaran una tarifa de 0.5% RUB diario.

2.- Antenas para servicios de 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, 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 de radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$USD 1.00 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 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad, excepto empresas de cobertura local que pagarán una tarifa de cincuenta centavos diario.

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, excepto empresas de cobertura local que pagarán una tarifa de un centavo mensual.

7.- 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 público o vía pública.

Pretensión

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 430 del 3 de febrero de 2015, expedida por el Consejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loreto:

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto

Manifiesta que en el marco del análisis precedente, es obligación de sus administradores, hacer uso de las facultades y atribuciones que la norma Constitucional y Legal le faculta procurando garantizar a la ciudadanía de su jurisdicción, el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y de armonía con la naturaleza tal cual lo ha establecido en el artículo 14 de la Norma Suprema y para ello, es imperativo que la administración municipal haga uso de la potestad legislativa que le confiere la Constitución de la República en su artículo 240 en concordancia con los artículos 7 y 57 literal **a** del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), potestad legislativa que está radicada en el Concejo Municipal en pleno, a través de la aprobación de ordenanzas, acuerdos y resoluciones que serán aplicables en su jurisdicción cantonal; normativa orientada a normar y regular todo aquello que la Constitución y la ley les faculta a los gobiernos autónomos descentralizados y en particular a los municipales.

Señala que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto, a través de su órgano legislativo, esto es el Concejo Municipal, en sesiones ordinarias realizadas los días 27 de mayo y 9 de octubre de 2014, conoció y aprobó la “Ordenanza que regula la utilización del espacio aéreo público, suelo y subsuelo, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública las empresas privadas, personas naturales o jurídicas dentro del territorio del cantón Loreto”. El actual procurador síndico del GAD Municipal de Loreto, una vez que conoció el texto de la referida ordenanza, mediante oficio N.º 388-AJ-GADML-2015 del 21 de septiembre de 2015, ha sugerido a la máxima autoridad ejecutiva que el trámite sea remitido para conocimiento del órgano legislativo municipal, y se resuelva la derogatoria de la ordenanza por cuanto la misma esta otorgada en contraposición de la normativa constitucional y legal.

Concluye que con los antecedentes expuestos, al amparo de la norma legal contenida en el artículo 26 del Código Orgánico de la Función Judicial, demostrando buena fe y lealtad para litigar, ponemos en conocimiento de la autoridad constitucional que la “Ordenanza que regula la utilización del espacio aéreo público, suelo y subsuelo para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública las empresas privadas, personas naturales o jurídicas dentro del territorio del cantón Loreto”, que ha motivado la presente

acción de inconstitucionalidad propuesta por el señor Andrés Donoso Echanique, apoderado de la compañía OTECEL S. A., ha sido derogada en la fecha ya indicada en líneas anteriores del presente escrito, por ende carece de consecuencia jurídica alguna; conocimiento elevado a la autoridad competente para los fines legales consiguientes.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marco Valenzuela Arteaga, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 29 de septiembre de 2015, manifiesta que las normas impugnadas fueron promulgadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 430 del 3 de febrero de 2015, al respecto, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, manifiesta que el Estado central tendrá exclusiva competencia entre otra, la correspondiente al espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Consistentemente, el servicio público de telecomunicaciones está 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 significa que de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema puede disponer y fijar precios y tarifas, por los servicios públicos en este caso, el de telecomunicaciones.

Siguiendo con la línea constitucional, las competencias para los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran estatuidos en el artículo 264 numeral 2 de la Carta Suprema y en aquella norma podemos encontrar entre otras, la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y para aquello se podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras. Es decir, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso del suelo, el derecho que tiene que pagar por ejemplo las operadoras de telefonía por establecer sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma, mas no lo referente al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones.

Para el presente caso, a los gobiernos autónomos descentralizados se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la ley les otorga, y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales, como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la Norma Suprema y su contenido no puede estar en contraposición de la misma.

En razón de que tanto el accionante como el accionado han informado que por existir vicios de constitucionalidad, la ordenanza impugnada ha sido derogada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto, mediante la Resolución N.º 111 GADML del 23 de septiembre de 2015, no tendría objeto continuar con la

presente acción de inconstitucionalidad; por lo que, luego de la verificación respectiva, correspondería el archivo de la causa.

De la audiencia pública

El 6 de octubre del 2015, se realizó la audiencia pública en esta causa, convocada mediante providencia del 28 de septiembre del 2015. En esta diligencia intervinieron, en calidad de legitimado activo, el doctor Juan Francisco Palacios, patrocinador del legitimado activo; Andrés Donoso, por los derechos que representa de la compañía OTECELS.A.; doctor Héctor Bolívar Pico en representación del Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Loreto, y la abogada Jenny Samaniego Tello en representación de la Procuraduría General del Estado, diligencia en la cual las partes hicieron sus respectivas alegaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, 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 al 98, se refieren a esta acción; de manera particular, el artículo 74 señala: “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”.

A su vez el artículo 3 numeral 2 literales **c** y **d** de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional señala:

Art. 3.- Competencias de la Corte Constitucional.- De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y su jurisprudencia, la Corte Constitucional tiene las siguientes competencias:

2. Conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad en contra de:

c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley;

d) Actos normativos y administrativos con carácter general.

Análisis constitucional

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, edifica una garantía constitucional con la finalidad de realizar 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. Para tal efecto, debe interponerse la preindicada acción ante la Corte Constitucional.

En este marco, este Organismo está llamado a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la 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 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 sentencia, se pronuncie sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaren inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad 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 cualesquier otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

La acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3 y 10 de la Constitución, le faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos normativos 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 se ha dejado transcrito al inicio de esta sentencia y a partir de su estudio, le compete a la Corte Constitucional analizar si el contenido de la norma señalada en líneas anteriores, contraviene el texto constitucional. En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, por el cual la norma infraconstitucional 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, hacer respetar esa concatenación jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, con relación al control abstracto de constitucionalidad, establece que esta atribución tiene por 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. Por lo que tomando en consideración los argumentos presentados, así como también el estado de las normas impugnadas en cuanto su vigencia, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

¿Es procedente que la Corte Constitucional se pronuncie respecto a la inconstitucionalidad de un acto normativo cuando este ya ha sido derogado?

Una vez efectuado el análisis correspondiente del acto normativo impugnado, se observa que tal y como consta dentro del expediente constitucional de fojas 89 a 91, la Resolución N.º 111 GADML del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto del 23 de septiembre de 2015, la Cámara Municipal en sesión ordinaria resolvió derogar la ordenanza que regula la utilización del espacio aéreo público, suelo y subsuelo, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes que utilizan u ocupan el espacio público o la vía pública las empresas privadas, personas naturales o jurídicas dentro del territorio del cantón Loreto, la misma que fue aprobada el 19 de noviembre de 2014, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 430 del 3 de febrero de 2015. Por lo cual, la resolución materia de la demanda de inconstitucionalidad ya no está vigente y en consecuencia, ya no forma parte del ordenamiento jurídico interno.

Por consiguiente, del expediente constitucional, consta a fojas 89 a 91 la certificación emitida por el abogado Edison Cabezas Zurita, secretario general de la Institución de la que se desprende que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto, derogó la ordenanza por cuanto la misma esta otorgada en contraposición de la normativa constitucional y legal.

El Título IX de la Constitución de la República que trata sobre la supremacía de la Constitución, en el capítulo primero, que contempla los principios, en los artículos 424 y siguientes, establece claramente que la Constitución es la norma suprema y que por lo tanto, prevalecerá sobre

¹ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 424.

² Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 425.

³ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008, artículo 426.

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008, artículo 427.

cualquier otra del ordenamiento jurídico y que las normas, y los actos del poder público que no guarden conformidad con la misma, carecerán de eficacia jurídica.

Así, con esta decisión unilateral de derogar la ordenanza por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto, la administración previno además cualquier eventual vulneración de derechos constitucionales del legitimado activo en esta demanda. De esta manera, la autoridad derogó la ordenanza en cuestión del ordenamiento jurídico, garantizando así los derechos constitucionales, por lo que ya no cabe hablar de una posible vulneración de derechos constitucionales.

Por lo tanto, una vez que la ordenanza fue derogada mediante la Resolución N.º 111 GADML del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loreto, el 23 de septiembre de 2015, por la Cámara Municipal en sesión ordinaria, ha perdido toda fuerza, eficacia y potencialidad jurídica y 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.

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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada, en virtud de que el acto normativo impugnado ha sido derogado; en consecuencia, se dispone su archivo.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0061-15-IN

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 30 de marzo 2016

SENTENCIA N.º 017-16-SIS-CC

CASO N.º 0054-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 3 de mayo de 2011, el economista Jean Daniel Valverde Guevara en calidad de director y como tal representante legal y judicial de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, interpuso acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contra del juez segundo de lo civil de Cañar, en razón de no haberse cumplido el auto de medida alternativa de indemnización económica, emitido por el Juzgado Segundo de lo Civil de Cañar, el 7 de octubre de 2010, dentro de la causa de acción de protección N.º 03302-2010-0125.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 3 de mayo de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 0054-11-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 5 de mayo de 2011, correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, la sustanciación de la causa signada con el N.º 0054 -11-IS.

Mediante providencia del 13 de junio de 2011 a las 09:30, el juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa N.º 0054-11-IS y dispuso notificar con la demanda planteada y el contenido del

presente auto al juez segundo de lo civil de Cañar para que en el término de cinco días emita un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda y se remita la documentación correspondiente de conformidad a lo establecido en el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El 30 de junio de 2011, el juez segundo de lo civil de Cañar remitió un informe al juez constitucional ponente, de conformidad con lo establecido en la providencia del 13 de junio de 2011, notificada el 22 de junio del mismo año.

El 6 de noviembre de 2012, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

De conformidad con el sorteo de causas llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, se remitió el expediente de la causa N.º 0054-11-IS a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, para sustanciar la misma.

Mediante auto del 28 de octubre de 2014, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

La presente acción de incumplimiento de sentencia deviene de la acción de protección propuesta por el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo en contra del director nacional de Rehabilitación Social, en el que solicitó le sea conferido un nombramiento definitivo como guía penitenciario del Centro de Rehabilitación de Azogues, sustentando su requerimiento en la existencia de contratos de servicios ocasionales anteriores con la institución. De allí, que el Juzgado Segundo de lo Civil de Cañar, el 23 de abril de 2010 a las 10:12, declaró sin lugar la acción de protección planteada. Sin embargo, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Social, de la Niñez y Adolescencia y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, el 19 de mayo de 2010 a las 15:30, revocó la sentencia y concedió el recurso interpuesto, y dispuso: “se le extienda nombramiento de guía penitenciario pero sin pago de remuneraciones por el lapso no laborado”.

Luego, la parte accionada mediante escrito presentado ante el Juzgado de lo Civil el 15 de septiembre de 2010, reiteró la imposibilidad física de cumplir con la sentencia y planteó la alternativa de una indemnización económica, señalando que: “En aras de la economía procesal y de tiempo, ratifico mi propuesta de que el señor Juez Constitucional sea quien canalice la determinación indemnizatoria y no en juicio contencioso administrativo, procediendo al nombramiento de perito o peritos con suficiente idoneidad moral y competencia profesional y académica, para que elaboren la liquidación del monto indemnizatorio a favor de Jorge Andrés Ruiz Quevedo”.

Sin embargo, el accionante señala que se ha incumplido el auto de medida alternativa de indemnización económica emitido el 7 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de lo Civil de Cañar a las 11:37, dentro de la acción de protección constitucional N.º 03302-2010-0125, mediante el cual se dispuso lo siguiente:

JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL DE CAÑAR.-

Azogues, jueves 7 de octubre del 2010, las 11h37.- Para resolver el incidente producido en la ejecución del fallo dictado por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: 1) La Entidad demandada, esto es, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, (...) reiteradamente ha expresado la imposibilidad física de cumplir con lo ordenado en sentencia, porque no cuenta con la partida presupuestaria para extender el nombramiento de Guía Penitenciario a favor del accionante Jorge Andrés Ruiz Quevedo, pero que alternativamente está dispuesta a la indemnización económica. Para justificar la procedencia de esa medida alternativa, se acompañó fallos de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito y de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en donde, efectivamente se puede constatar que se implementó la alternativa de la indemnización económica (...) 3) El Art. 86.4 de la Constitución, dice que el incumplimiento de la sentencia o resolución se sancionará con la destitución del servidor público; pero así también en la perspectiva de que por alguna circunstancia se dificulte el cumplimiento, existen alternativas establecidas por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como es la reparación económica; por ello que en su Art. 21 al hablar del cumplimiento dice que el juez debe emplear todos los medios adecuados para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, y en su inciso segundo concretamente dice: “Durante la fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación de las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. 4) Se ha esperado un tiempo prudencial ante la posibilidad de que se produzca una vacante por cualquier motivo, sin resultado positivo, por lo que se ha resuelto dar paso a la medida alternativa planteada por la accionada que, en su último escrito, pide concretamente se nombre un perito idóneo para que mediante una liquidación establezca el monto de la indemnización económica...

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante señala que se suscribió un contrato de servicios ocasionales con el ciudadano Jorge Andrés Ruiz Quevedo cuya vigencia fue desde el 22 de enero hasta el 31 de diciembre de 2009, para que desempeñe las funciones de guía penitenciario del Centro de Rehabilitación Social de Azogues, por lo que un mes antes de la finalización de dicho contrato, se le notificó con la resolución institucional de no suscribir un nuevo contrato el año entrante.

Señala que el excontratado propuso acción de protección en contra del director Nacional de Rehabilitación Social y exigió que le sea conferido nombramiento definitivo como guía penitenciario del Centro de Rehabilitación Social de Azogues; y, sustentó su requerimiento en la existencia de contratos de servicios ocasionales anteriores con la misma institución.

Asimismo, menciona que el juez segundo de lo civil de Cañar, el viernes 23 de abril de 2010 a las 10:12, declaró sin lugar la acción de protección. Más adelante, de la apelación a la sentencia, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Social, de la Niñez y Adolescencia y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, el 19 de mayo de 2010 a las 15:30, revocó la sentencia y concedió el recurso interpuesto, por lo que dispuso se le extienda el nombramiento de guía penitenciario pero sin el pago de las remuneraciones por el lapso no laborado.

Señala también que en el mandamiento de ejecución, el accionado presentó escritos contentivos de la propuesta de cumplimiento de sentencia mediante mecanismo alternativo indemnizatorio ante la imposibilidad física y legal de cumplir el fallo en la forma ordenada por la Corte Provincial de Justicia del Cañar, ya que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social no poseía vacantes de ninguna especie a nivel nacional, para ello acreditó la suficiente base legal y jurisprudencia de casos análogos que permiten tal forma alternativa de cumplimiento de sentencias.

Asimismo, destaca el accionante, que después de una prolongada correspondencia respecto de la propuesta mantenida por las partes, el juez constitucional mediante providencia del 7 de octubre de 2010 a las 11:37, dio paso a la petición de cumplimiento alternativo del fallo mediante mecanismo indemnizatorio. Más adelante mencionó que por economía procesal y en demostración de buena fe de la parte accionada para cumplir la sentencia, concedió en que sea el propio juez segundo de lo civil del Cañar, quien lleve adelante la liquidación del monto a pagar al accionante, sin que sea remitido el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, que es la judicatura determinada por el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la realización de las liquidaciones en donde una de las partes sea una entidad estatal, para lo cual se procedió a nombrar un perito.

El accionante señala que se incidentó el proceso indemnizatorio y propuso una *pseudo acción por incumplimiento* (sic) en el que utilizó un procedimiento no contemplado en la legislación sobre la materia, que inexplicablemente el juez estuvo a punto de aceptar; sin embargo, no se efectivizó el envío del expediente a la Corte Constitucional, por existir una aparente renuncia del proponente al incidente.

Además es importante detallar que a partir de la actuación judicial anteriormente señalada, se detuvo el decurso

procesal, pese al impulso que ejercitaba a través de los patrocinadores legales hasta que el 8 de enero de 2011 a las 10:44, se le notificó de la pretensión del actor en el que se insistió el otorgamiento del nombramiento definitivo como guía penitenciario y alegó que ha llegado a su conocimiento la renuncia de un servidor del Centro de Rehabilitación Social de Azogues. Más adelante, se contestó el traslado de la petición de la contraparte y se opuso a ella por lo no verídico de la existencia de la vacante, por lo que se insistió en la continuación del trámite de liquidación.

Finalmente, el accionante menciona que el juez de ejecución del fallo, mediante providencia del 11 de febrero de 2011 a las 12:02, se basó en la simple información del actor, por lo que conmina a la parte accionada a conferir un nombramiento definitivo de guía penitenciario y desestimó tácitamente el largo y tortuoso proceso para llegar al cumplimiento de la sentencia mediante alternativa indemnizatoria.

Pretensión concreta

El economista Jean Daniel Valverde Guevara en calidad de director y como tal representante legal y judicial de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, dentro de sus pretensiones, señala:

Por lo expuesto, solicito a la Corte Constitucional, viabilice el efectivo e integral cumplimiento del auto resolutorio expedido el jueves 7 de octubre del 2010, a las 11h37 por el Juez Segundo de lo Civil del Cañar, doctor Gustavo Urgilés Pauta, dentro de la acción de protección N.º 03302-2010-0125 propuesta por el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo en contra de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, en el que ordena el cumplimiento del fallo constitucional mediante alternativa indemnizatoria ante la comprobada imposibilidad física y legal de ejecutar la sentencia confiriéndole nombramiento definitivo de guía penitenciario en el Centro de Rehabilitación Social de Azogues. Dado que el proceso liquidatorio de la compensación económica, una vez que fue elevado a la categoría de auto resolutorio por parte del mismo Juez del mandamiento de ejecución, contrario a la expectativa de una sencilla y rápida culminación, se ha tornado en lenta tortuosa, atentatoria a la seguridad jurídica y ha angustiado mi defensa, es preciso que se ordene la remisión del expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, para los efectos del Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en mérito a que quien ha hecho la oferta de pagar la indemnización es una Entidad de la Administración Pública Ecuatoriana.

Contestación a la demanda y sus argumentos

Doctor Efraín Gustavo Urgilés Pauta, juez segundo de lo civil de Cañar

Conforme consta de fojas 18 y 19 del expediente constitucional, mediante escrito presentado el 30 de junio

de 2011, el juez segundo de lo civil de Cañar remitió a la Corte Constitucional, para el período de transición, un informe en el cual manifiesta, en lo principal:

Que a foja 223 adjunta el proceso original de la acción de protección presentada por Jorge Andrés Ruiz Quevedo en contra del director nacional de Rehabilitación Social, en el cual la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar dispuso que se extienda a favor del señor Ruiz el nombramiento de guía del Centro de Rehabilitación Social de la ciudad de Azogues, pero la parte accionada en su escrito presentado el 15 de septiembre de 2010, reiteró la imposibilidad física de cumplir con la sentencia, por lo que planteó la alternativa de una indemnización económica, y al final de dicho escrito, en el acápite sexto, como petición objetiva, señala literalmente lo siguiente: “En aras de la economía procesal y de tiempo, ratifico mi propuesta de que el señor Juez Constitucional sea quien canalice la determinación indemnizatoria y no en juicio contencioso administrativo, procediendo al nombramiento de perito o peritos con suficiente idoneidad moral y competencia profesional y académica, para que elaboren la liquidación del monto de indemnizatorio a favor de Jorge Andrés Ruiz Quevedo”.

Señala que mediante providencia dictada el 7 de octubre de 2010 a las 11:37, se aceptó la medida alternativa de la indemnización económica, nombrando como perito al ingeniero Efraín Vásquez Escandón, quien fijó la cantidad de \$26.204.40, el mismo que fue impugnado por la parte accionada que señaló no poder pagar más de lo correspondiente a 17 sueldos básicos de quinientos noventa dólares, es decir \$10.030,00, oferta que fue rechazada por el actor. Asimismo, en esos días el accionante había llegado a saber de una vacante en el Centro de Rehabilitación Social de Azogues, por lo que solicitó que se extienda el nombramiento al haber desaparecido la imposibilidad física que se venía alegando.

Además, replicó que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social había sido fusionada y absorbida por el Ministerio de Justicia, por lo que podían cumplir con los compromisos adquiridos antes de la fusión, sin embargo, el actor solicitó que se exija el cumplimiento de la sentencia constitucional.

Sostiene que la acción de incumplimiento deducida es precipitada, debido a que nunca se le solicitó que remita el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sino, al contrario, se le pidió que prescindiera de ese organismo.

Asimismo señala que hubo un error, ya que quien indujo fue la entidad demandada y como se había llegado a la conciliación, el suscrito al observar que prosperaba la transacción pidió que se extienda el nombramiento por la vacante que se había producido.

Menciona además que se considera un juez íntegro, debido a que en la presente causa que le correspondió tramitar si se hubiere cometido algún error, este ha sido de buena fe por tratarse de cuestiones nuevas, por lo que se rechaza que se haya incurrido en incumplimiento. Consta de autos lo que se hizo primeramente para tratar de dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, luego

se constata la posible transacción, que jamás pudo obligar que la Dirección de Rehabilitación Social pague la suma fijada por el perito o que el actor se conforme con la oferta de la Institución presentada.

Audiencia

De la razón sentada por el abogado Paúl Prado Chiriboga, actuario del despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, consta que el 30 de noviembre de 2011 a las 15:30, se llevó a cabo la audiencia pública a través de videoconferencia en la Regional de Cuenca, dispuesta por el juez ponente de la causa, a la cual concurren la doctora Verónica Toledo en calidad de representante del director nacional de Rehabilitación Social y el doctor Efraín Gustavo Urgilés Pauta en calidad de juez segundo de lo civil del Cañar.

La doctora Verónica Toledo en calidad de representante del director nacional de Rehabilitación Social, manifestó que el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo ha ingresado a la institución mediante contrato de servicios ocasionales en calidad de asistente administrativo desde el mes de septiembre de 2007, mismo que concluyó el 31 de diciembre de 2007, no obstante continuó laborando. Agrega además que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, como institución pública, no está obligada a renovar automáticamente contratos de esta naturaleza y que no existe garantía de estabilidad a favor del accionante, en tal circunstancia la autoridad decidió no renovar el contrato, ante lo cual el accionante ha formulado una acción constitucional en contra de la institución; sin embargo, mientras se venía sustanciando el presente trámite, se presentó una iniciativa en vista de la imposibilidad física y material de otorgar nombramientos debido a que no existían vacantes disponibles para el efecto, por lo que se procedió a realizar una liquidación de los haberes a los cuales eventualmente tendría derecho el accionante. El monto de la liquidación a la que ha llegado el perito fue de veinte y seis mil dólares, ya que para establecer el monto se ha considerado dentro del cálculo las horas suplementarias y extraordinarias, lo cual no es jurídico y no puede aceptarse como válido. Además, señaló la necesidad de que sea el juez contencioso administrativo el que dirima el monto de la indemnización de la liquidación.

Por su parte, el doctor Efraín Gustavo Urgilés Pauta en calidad de juez segundo de lo civil de Cañar, en su intervención, manifestó que el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo formuló una acción de protección en contra de la Dirección de Rehabilitación Social, y requiere que se le restituya a dicha institución como asistente administrativo C –guía penitenciario–, luego de la tramitación y sustanciación se le niega dicha acción, misma que sube en apelación ante la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, la que admite la acción propuesta y revoca la sentencia dictada por el juez de instancia.

Asimismo, señala que la Dirección Nacional de Rehabilitación sostiene la imposibilidad fáctica de cumplir la sentencia debido a que no existen vacantes disponibles, luego de la cual se ha ofrecido una liquidación que ha

sido aceptada por la otra parte para lo que esta autoridad ha designado un perito solvente en la materia, y se ha obtenido como resultado un monto de veinte y seis mil dólares, monto que ha sido rechazado por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, siendo el ofrecimiento de la institución diez mil dólares, monto que ha sido rechazado por el accionante. Más adelante mencionó que se formula la acción de incumplimiento, la que le parece prematuro, debido a que jamás se ha opuesto a que el juez contencioso administrativo resuelva el monto de la liquidación. Además, destacó que jamás se le ha formulado tal requerimiento, porque de lo contrario no hubiera tenido el más mínimo reparo de hacerlo, tal como lo dispone la ley y que el proceso pase a conocimiento de la autoridad competente que es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en función de lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento tiene por objeto garantizar la eficacia de las sentencias y dictámenes de naturaleza constitucional, a fin de que el texto constitucional sea ejecutado; es decir, que tanto los principios como las normas que declara la Constitución de la República, son altamente garantistas y pueden encontrar un asidero real en la efectiva realización de lo instituido. En tal virtud, toda derivación de las referidas garantías y derechos deberían contar con una herramienta efectiva que permita no solo su declaración sino su ejecución y consolidación.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes dictados por la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, es el eje fundador no solo de la efectiva

administración de justicia en la referida materia sino que se establece como un pilar fundamental en la consolidación y formación del Estado constitucional de derechos y justicia.

Por consiguiente, se debe tener en cuenta que la verificación del cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales es una obligación consagrada en los artículos 86 numeral inciso final y artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, artículo 162 y siguientes de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, señaló lo siguiente:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada ‘jurisdicción abierta’, por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras “la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral¹.

Además, se ratificó a través del auto de verificación del 3 de julio de 2013, dentro de la causa N.º 0063-10-IS, la acción de incumplimiento de sentencias en la que se señaló lo siguiente:

En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que el mecanismo para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, “tiene el propósito de tutelar traducido en objetivos de protección”, destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una decisión del Tribunal, Corte Constitucional o judicaturas que conozcan las garantías jurisdiccionales, por parte de la autoridad a la que corresponde acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública obligada por la decisión para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

Por todo lo expuesto, la acción de incumplimiento de sentencias se constituye como el mecanismo efectivo de revisión, tanto formal como material de las actuaciones no solo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia.

Determinación del problema jurídico

Previo a determinar el problema jurídico es pertinente manifestar que la presente acción de incumplimiento ha sido planteada por el representante legal de la Dirección Nacional de Rehabilitación con la finalidad de que se dé cumplimiento al auto de medida alternativa de indemnización económica dentro de la acción de protección

¹ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

N.º 03302-2010-0125 propuesta por el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo en contra de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

El juez segundo de lo civil del Cañar mediante auto del 7 de octubre de 2010 a las 11:37, dio paso a la medida alternativa de indemnización económica formulada por el representante legal de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, quien solicitó se nombre un perito idóneo para que determine el monto de la indemnización económica, debido a que no se contó con la partida presupuestaria para extenderle el nombramiento de guía penitenciario a favor del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo dentro de la institución, conforme a lo resuelto por la Sala de lo Civil, Mercantil, de lo Laboral, Social, de la Niñez, Adolescencia y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar.

El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador determina las disposiciones comunes a las garantías jurisdiccionales, en el que expresa lo siguiente:

... a jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del **destinatario de la decisión judicial** y las circunstancias en que deben cumplirse (énfasis añadido).

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que quien está obligado al cumplimiento del auto de medida alternativa de indemnización emitido por el juez segundo de lo civil de Cañar, el 7 de octubre de 2010, es la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, a través de su representante legal, quien ha señalado “que alternativamente está dispuesta a la indemnización económica”.

Además, de la revisión del expediente constitucional, se observa que no existe ninguna constancia que determine que se haya cumplido con el pago total o parcial del monto de indemnización económica propuesta por dicha institución del Estado a favor del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo.

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala lo siguiente:

La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer de la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.

Asimismo, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 021-14-SIS-CC, ha manifestado lo siguiente:

En virtud de dicho precepto, se desprende que un proceso de garantías jurisdiccionales no finaliza con la expedición de la sentencia, por el contrario, lo trascendental es el cumplimiento de la misma y, por tanto, la ejecución de una reparación integral que abarque medidas positivas, materiales e inmateriales, tendientes a reconstruir el derecho constitucional vulnerado...².

En el caso *sub judice*, es importante resaltar que el juez segundo de lo civil de Cañar, al emitir el auto de medida alternativa de reparación económica, lo hizo para adoptar un mecanismo idóneo que permita reparar el derecho vulnerado del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo, además de especificar una obligación para con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la misma que consiste en el pago de una indemnización económica conforme al monto establecido por el perito designado para el efecto. Asimismo, se puede observar que el papel del juez, dentro de la presente causa, fue el de direccionar y emplear los medios adecuados y pertinentes para que se dé cumplimiento al acuerdo reparatorio acordado.

En virtud de lo señalado, esta Corte Constitucional concluye que quien está obligado a dar cumplimiento al auto de medida alternativa de reparación económica dictado el 7 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de lo Civil del Cañar es la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, puesto que es la destinataria de la decisión judicial, conforme lo establecido en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

A fin de resolver la presente causa, la Corte Constitucional considera necesario formular y resolver el siguiente problema jurídico:

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social ¿cumplió con el auto de medida alternativa de indemnización económica emitido el 7 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de lo Civil del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03302-2010-0125?

Previo a analizar el problema jurídico que se plantea en el presente caso, identificaremos los antecedentes fácticos y las disposiciones contenidas en el auto de medida alternativa de indemnización económica cuyo incumplimiento se alega para determinar si existió o no tal incumplimiento por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

De la revisión del expediente constitucional consta que la presente acción de incumplimiento deviene de una acción de protección propuesta por el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo en contra del director de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la misma que fue resuelta en primera instancia por el juez segundo de lo civil del Cañar, el 23 de abril de 2010 a las 10:12, y declaró sin lugar la acción de protección. Posteriormente se interpuso recurso de

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 021-154-SIS-CC, caso N.º 0017-12-IS.

apelación ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Social, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, el 19 de mayo de 2010 a las 15:30, la cual revocó la sentencia y concedió el recurso interpuesto, disponiendo se le extienda el nombramiento de guía penitenciario pero sin pago de remuneraciones por el lapso no laborado.

Conforme se puede comprobar a foja 2 del expediente constitucional, consta el auto de medida alternativa de indemnización económica, emitido el 7 de octubre de 2010, por el juez segundo de lo civil de Cañar, que determina como mandato a favor del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo lo siguiente:

... la Entidad demandada, esto es, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, representada al momento por la Ab. Alexandra Zumárraga Ramírez reiteradamente ha expresado la imposibilidad física de cumplir con lo ordenado en sentencia, porque no cuenta con la partida presupuestaria para extender el nombramiento de Guía Penitenciario a favor del accionante Jorge Andrés Ruiz Quevedo, pero que alternativamente está dispuesta a la indemnización económica (...). Se ha esperado un tiempo prudencial ante la posibilidad de que se produzca una vacante por cualquier motivo, sin resultado positivo, por lo que se ha resuelto dar paso a la medida alternativa planteada por la accionada que, en su último escrito, pide concretamente se nombre un perito idóneo para que mediante una liquidación establezca el monto de la indemnización económica...

Frente a esta determinación de acuerdo reparatorio adoptado por parte del juez segundo de lo civil de Cañar, es importante citar lo determinado en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que expresa:

Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

De lo expuesto anteriormente, se entiende claramente que cuando se trate de reparación económica la determinación del monto deberá realizarse mediante un proceso de ejecución a través de la vía verbal sumaria si fuera un particular o a través de la vía contencioso administrativa si fuera contra el Estado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dictó la regla jurisprudencial que señala:

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

contenciosa 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 derechos³.

Por consiguiente, la mencionada regla jurisprudencial tiene como propósito: "... controlar los excesos en los que el juez constitucional puede incurrir al determinar los montos concernientes a la reparación económica y tutelar de los derechos constitucionales de la contraparte, para que esta pueda ejercerlos dentro del marco del debido proceso"⁴.

En el caso *sub judice* se desprende que al ser la Dirección Nacional de Rehabilitación una entidad del Estado, la vía para calcular la liquidación del monto por indemnización debió tramitarse por la vía contencioso administrativa, más aún cuando no existieron acuerdos sobre el monto de la indemnización ya que la Dirección Nacional de Rehabilitación impugnó la experticia realizada por el perito por contemplar dentro de la liquidación el componente remunerativo a las horas suplementarias y extraordinarias, cuyo valor total fue de \$26,204.40. Asimismo, se puede observar a foja 3 del expediente constitucional que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social presentó un escrito dirigido al juez segundo de lo civil de Cañar en el que se solicitó que se proceda al cálculo por parte del perito, a quien se le pidió que conmine a corregir el informe y se establezca la indemnización en la sumatoria de diecisiete remuneraciones desde el 1 de enero de 2009 hasta el 22 de mayo de 2010, en que se ejecutorió el fallo constitucional, de \$590 (quinientos noventa dólares), –básico de guía penitenciario–; es decir, un valor de \$10,030.00 respectivamente.

Por su parte, el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo ha manifestado su inconformidad a la impugnación realizada por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación al informe pericial elaborado por el ingeniero Efraín Vásquez Escandón. Además, el accionante recibió la noticia que iba a llegar una vacante al Centro de Rehabilitación Social de Azogues, por lo que solicitó que se le extienda el nombramiento al haber desaparecido la imposibilidad física de que se alegaba en un inicio, por lo que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social manifestó que había sido fusionada y absorbida por el Ministerio de Justicia y únicamente podían cumplir con los compromisos adquiridos antes de aquella fusión.

Posteriormente, conforme consta a foja 42 del expediente constitucional, el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo ha presentado un escrito de desistimiento ante la Corte Constitucional dentro de la acción de incumplimiento el 3 de octubre de 2014, en el que textualmente señala: "es de mi entera voluntad y sin presión de ninguna índole, el DESISTIR de continuar con la ejecución y sus consecuentes efectos legales que derivan del contenido de la sentencia, dictada en el Recurso de Amparo Constitucional por

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN, de 13 de junio de 2013.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN, de 13 de junio de 2013.

mi ejercitado y pido de igual manera el ARCHIVO de la causa, pues no tengo nada que reclamar en contra de la referida institución y por ende en contra del Estado ecuatoriano”. Además, consta a fojas 42 y vuelta, y 43 del proceso constitucional, el reconocimiento de firma y rúbrica realizado ante la Notaría Primera del cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago.

Al respecto es importante manifestar que a pesar de existir el acto voluntario por parte del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo, esta Corte Constitucional no puede atender dicho pedido, pues de hacerlo, vulneraría derechos y principios constitucionales del trabajador previamente reconocidos en especial, la irrenunciabilidad e intangibilidad de los mismos, conforme lo determinado en el numeral segundo del artículo 326 de la Constitución de la República⁵.

La presente acción de incumplimiento es presentada por la Dirección Nacional de Rehabilitación, a través de su representante legal y judicial, el señor Jean Daniel Valverde Guevara, quien señala que ha planteado la medida alternativa de indemnización económica ante la imposibilidad de cumplir con la sentencia emitida el 19 de mayo de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Social, Niñez, Adolescencia y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar y otorgarle un nombramiento al señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo.

De lo anotado se desprende que no existe cumplimiento del acuerdo reparatorio emitido por parte del Juzgado Segundo de lo Civil del Cañar en vista de que el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo no ha recibido ningún beneficio económico como producto de su indemnización, monto que debía ser entregado por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación, previo el cálculo realizado por el perito designado para el efecto.

En razón de lo señalado, se concluye que existe una defectuosa ejecución de la decisión adoptada en la acción de protección, puesto que no se ha dado cumplimiento con la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Social, Niñez, Adolescencia y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, ni con el auto de medida alternativa de indemnización económica expedido el 7 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de lo Civil de Cañar, por cuanto no se ha reparado el derecho vulnerado del señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, a fin de velar por el efectivo cumplimiento de las sentencias y dictámenes, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y garantizar la plena vigencia de los derechos considera factible ejecutar las medidas necesarias para lograr el cabal cumplimiento

de las mismas, ejerciendo todas las facultades que determina la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por esta razón, la determinación del monto para la reparación económica deberá ser realizada conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la regla jurisprudencial dictada por esta Corte en el numeral 4 de la parte resolutive de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, esto es a través de la vía contencioso administrativa por ser una entidad del Estado:

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 incumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 19 de mayo de 2010, por la Corte Provincial de Justicia del Cañar y del auto de medida alternativa de indemnización económica, dictado el 7 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de lo Civil de Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03302-2010-0125.
2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.
3. Como medidas de reparación integral, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC 6, se dispone:
 - 3.1 Que en el término de cinco días, el juez segundo de lo civil de Cañar remita el auto de medida alternativa de indemnización económica dentro de la acción de protección N.º 03302-2010-0125 a la jurisdicción contencioso administrativa, quien procederá al sorteo correspondiente de forma inmediata y prioritaria por tratarse de un asunto constitucional.
 - 3.2 Que el Tribunal Contencioso Administrativo proceda a la cuantificación del monto conforme a la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC.

⁵ Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0004-13-SAN-CC, Caso N.º 0015-10-AN: “4. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional emite la siguiente regla jurisprudencial:

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 contenciosa 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”.

3.3 Para la determinación del monto económico correspondiente a la reparación integral, se tomará como referencia el período durante el cual el señor Jorge Andrés Ruiz Quevedo se encontró en funciones.

3.4 Que en el término de 30 días, contados desde la notificación de la presente sentencia, el juez segundo de lo civil de Cañar informe a esta Corte del cumplimiento de la sentencia constitucional de la presente acción.

3.5 Que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social impulse e inicie los procedimientos administrativos pertinentes a efectos de establecer la responsabilidad por la actuación u omisión de los funcionarios públicos involucrados en el incumplimiento de una sentencia constitucional y que de esta actuación, se mantenga informado permanentemente a esta Corte, bajo las prevenciones del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra en sesión del 30 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0054-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 019-16-SIS-CC

CASO N.º 0032-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Walter Fabián Hinojosa Madril presentó acción de incumplimiento de la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0851-2007-RA.

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

De conformidad con lo previsto 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, el 24 de junio de 2013, certificó que el presente caso tiene relación con la causa N.º 0851-2007-RA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 y 434 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

De acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 11 de noviembre de 2015, la Secretaría General remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia del 15 de febrero de 2016.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

Resolución del 26 de marzo de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0851-2007-RA¹:

... DECIMA. - Que la Resolución No. 2005-872-CCP emitida por el Consejo de Clases y Policías, publicada en la Orden General No. 198 del 11 de octubre del 2005, mediante el cual se le negó al accionante el ascenso al grado superior, no analiza estas cuestiones, por lo cual se evidencia una evidente falta de motivación, garantía

¹ Esta resolución consta desde la foja 01 hasta la 04 del expediente constitucional N.º 0032-13-RA.

establecida por el numeral 13 del Art. 24 de nuestra Constitución. Como ya lo ha reiterado esta Sala en algunas ocasiones, en el proceso de formación de una resolución hay que distinguir dos aspectos: uno externo y otro interno. El aspecto externo consiste simplemente, en el interprocedimental que lleva a la realización del acto procesal que llamamos resolución; es decir, se refiere a la redacción, plazos, publicidad, etc., que se encuentra prescrito por la Ley. El otro aspecto, el de la formación interna, es mucho más complejo y reviste mayores dificultades. La más importante explicación a esta cuestión suele ser la del silogismo judicial, es decir, un razonamiento de tipo lógico de corte silogístico. La premisa mayor vendría constituida por la norma jurídica; y la premisa menor serían los hechos probados. Así, la autoridad, mediante una operación de subsunción, indagaría si los hechos se pueden encuadrar en el supuesto de la norma y a partir del resultado de esta operación llegaría el fallo. En consecuencia, la motivación es preciso considerarla en un doble aspecto. Por un lado, como razonamiento jurídico, fruto de la mente humana, con las dificultades de conocimiento que ello conlleva y por otro, como expresión externa de esas razones que han llevado a una valoración de certeza, en la especie, es obvio que no se tomaron en cuenta estos aspectos de fondo sino, meramente de forma, lo cual obviamente era lo más fácil, pero no lo más correcto para garantizar los derechos del accionante. DÉCIMA PRIMERA.- Que, no deja de ser importante el señalar que los miembros de la fuerza pública, deben ser personas que se ajusten a las exigencias y a la disciplina que impone la normativa policial, por ende, es ineludible que se tomen los correctivos necesarios, al interior del organismo policial, a fin de que todo su personal se sujete a dicha organización y estructura, tomando en cuenta también, que no en pocas ocasiones, sus miembros requieren asistencia médica en los cuales es evidente su enfermedad. Por las consideraciones que anteceden, la Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

1.- Revocar la resolución adoptada por el Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha; y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por el señor Walter Fabián Hinojos Modril, en los siguientes términos: a) dejar sin efecto la Resolución No. 2005-872-CCP emitida por el Consejo de Clases y Policial publicada en Orden General No. 198 del 11 de octubre del 2005, en lo que atañe al accionante; b) Disponer que los mandos policiales implementen los mecanismos indispensables para que el accionante reciba el tratamiento clínico adecuado, en procura de solucionar su problema de salud, que no es ajeno a la responsabilidad institucional; y, c) Luego de la etapa prudencial determinada por los médicos tratantes, y de juzgarse oportuno, realizar la evaluación correspondiente para la calificación o no de su ascenso; 2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplado en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional.- NOFITIQUESE y PUBLIQUESE...

De la demanda y sus argumentos

En lo principal, señala que ante el pronunciamiento del entonces Tribunal Constitucional de declarar con lugar su acción de amparo constitucional, inició los trámites administrativos encaminados al restablecimiento de sus derechos, entre ellos que se le permita continuar con el servicio activo policial, y que como tal, el ascenso al grado inmediato superior a cabo segundo de la Policía Nacional.

Manifiesta que en contestación a sus escritos, el Consejo de Clases y Policías emitió las Resoluciones Nros. 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008 y 2008-1012-CCP-PN del 12 de septiembre de 2008, de las cuales, a su criterio, "... se puede extraer un incumplimiento de la Resolución emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional...".

Agrega el accionante que las autoridades policiales "... han continuado con su afán desmesurado de causarme daño; emitiendo (...) varias resoluciones administrativas...", a fin de darle de baja de las filas policiales, entre ellas cita la Resolución N.º 2011-0345-CCP-PN del 3 de marzo de 2011, por el Consejo de Clases y Policías en la que se lo calificó como no idóneo para el ascenso al grado inmediato superior, por lo que señala interpuso recurso de reconsideración.

Mediante la Resolución N.º 2011-0506-CCP-PN del 12 de abril de 2011, la autoridad policial ratificó la resolución impugnada, y por tanto, la calificación como no idóneo para su ascenso, bajo el argumento de que constituye un demérito el haber sido sancionado por el Tribunal de Disciplina de dicha institución.

Finalmente, señala que mediante la Resolución N.º 2011-0637-CCP-PN del 14 de abril de 2011, dictada por el Consejo de Clases y Policías, se dispuso incluirlo en la lista de eliminación anual de las filas policiales para el año 2011, por no haber sido declarado idóneo para el ascenso al grado inmediato superior, frente a lo que interpuso el recurso de apelación, siendo ratificada dicha decisión en la Resolución N.º 2013-0337-CS-PN del 26 de febrero de 2013.

Pretensión concreta

En virtud de los argumentos expuestos, el accionante solicita lo siguiente:

Las Autoridades Públicas que deben y tienen que dar cumplimiento a la decisión constante en la Resolución **N.º 851-2007-RA**, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional es el H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, Organismo Administrativo Policial que resuelve las relaciones jurídicas del personal policial de tropa; quienes a través de sus representantes, no me han calificado idóneo para el curso a mi ascenso a migrado superior (...) Adjunto Certificados Médicos de mi correcto estado de salud; debiendo la Corte Constitucional declarar el incumplimiento de la Resolución antes singularizada, emanada en su momento por el más alto Tribunal de Justicia Constitucional. Además se ordenará al H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, que se proceda

a la marginación de todos los arrestos disciplinarios, que por mi condición de enfermo (alcohólico), incluido la sanción del Tribunal de Disciplina se registra en mi hoja de vida profesional; concomitantemente permitírseme el derecho de ascenso a mi grado inmediato superior, por cuanto he certificado que me encuentro recuperado de mi enfermedad catastrófica antes mencionada, conforme se encuentra ordenado en la Resolución del Tribunal Constitucional; otorgándome todos mis derechos profesionales y laborales.

De la contestación y sus argumentos

Policía Nacional del Ecuador

Comparecen mediante escrito constante de fojas 107 a 111 y vta., del expediente constitucional, el coronel de Policía de E. M., de Justicia, Fabián Salas Duarte, en calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado del ministro del Interior, manifestando en lo principal:

Que la Policía Nacional, “fiel cumplidora de las decisiones constitucionales”, al conocer la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0851-2007-RA, mediante la Resolución N.º 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008, emitida por el Consejo de Clases y Policías, resolvió acatar en todas sus partes la referida resolución.

En aquel sentido, señala que se dejó sin efecto el acto administrativo impugnado y que se solicitó al comandante general de Policía el reintegro del señor Walter Fabián Hinojosa Madril a las filas policiales, que se dispuso que el mencionado policía sea sometido a una evaluación médica, a fin de que reciba un tratamiento adecuado, y que el director de salud de la Policía Nacional deberá informar al Consejo de Clases y Policías su estado de salud.

En virtud de lo expuesto, la entidad accionada concluyó que la Policía Nacional, “a través de los organismos competentes Consejo de Clases y Policías, Comando General de la Policía Nacional y Dirección Nacional de Salud”, han acatado la Resolución N.º 0851-2007-RA.

Procuraduría General del Estado

Dentro del expediente constitucional (fs. 155) 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 aprobar y ratificar la intervención del doctor Diego Carrasco Falcon en la audiencia pública, señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

Audiencia pública

Mediante auto del 15 de febrero de 2016 a las 12:00, la jueza constitucional sustanciadora, de conformidad con lo previsto en los artículos 33 y 97 numeral 4 de la

Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, convocó a las partes a audiencia pública para el 1 de marzo de 2016 a las 12:30.

A foja 158 del expediente constitucional consta la razón sentada por el abogado Rodrigo Ugsha Cuyo en calidad de actuario del despacho en cuestión, certificando que la referida diligencia se llevó a cabo en la fecha y hora señalada, con la presencia de las siguientes partes procesales:

Legitimado activo

El legitimado activo a través de su abogado patrocinador, expuso que el señor Walter Fabián Hinojosa Madril, después de haber cumplido los requisitos legales y reglamentarios, se incorporó como policía nacional. Sin embargo, indicó que su representado durante su carrera profesional, debido a la enfermedad catastrófica de alcoholismo, fue sancionado en varias ocasiones, lo cual trajo consigo que en el año 2007, sea calificado como no idóneo para el ascenso al grado inmediato superior.

Por tal razón, explicó que se presentó una acción de amparo constitucional que fue en primera instancia inadmitida; razón por la que interpuso recurso de apelación, que recayó en la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, cuyos jueces mediante resolución del 26 de marzo de 2008, dictada dentro del caso N.º 0851-2007-RA, aceptaron dicha acción, disponiendo que las autoridades policiales “implementen los mecanismos indispensables para que el accionante reciba el tratamiento clínico adecuado, en procura de solucionar su problema de salud, que no es ajeno a la responsabilidad institucional”.

No obstante, alega que lo dispuesto en dicha resolución no fue acatado por la entidad policial, en razón de que nuevamente su representado Walter Fabián Hinojosa Madril, ha sido considerado como no idóneo para el ascenso, lo cual le ha llevado a estar en la lista de eliminación de las filas policiales.

Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional

El doctor Washington Delgado en representación del Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, expuso que la institución policial ha cumplido a cabalidad con la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada dentro del caso N.º 0851-2007-RA, por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador.

Al respecto, señaló que se cumplió con todos los puntos dispuestos en la referida resolución. No obstante, puntualizó que en ninguna parte de la resolución se dispuso que se debe dejar sin efecto las sanciones disciplinarias impuestas al señor Walter Fabián Hinojosa Madril, las cuales tuvieron sustento en la normativa que rige a los miembros de la Policía Nacional.

Agregó que con la finalidad de cumplir lo ordenado por el Tribunal Constitucional, se reincorporó a las filas policiales al señor Walter Fabián Hinojosa Madril y también se le proporcionó el tratamiento médico respectivo, lo cual consta documentadamente en este proceso.

Posterior a ello, señaló que una vez revisada la situación profesional del señor en mención, el Consejo de Clases y Policías determinó que no reunía los requisitos para el ascenso, y por tanto, fue considerado en la lista de eliminación anual para el año 2011, habiéndole permitido ejercer su derecho a la defensa, durante todo el proceso administrativo.

Ministro del Interior

El doctor Fabián Salas en representación del ministro del Interior expuso que en el caso específico del señor Walter Fabián Hinojosa Madril, luego del tratamiento médico que se le proporcionó, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 literal c de la resolución –cuyo cumplimiento se demanda–, esto es que “... luego de la etapa prudencial determinada por los médicos tratantes, y de juzgarse oportuno, realizar la evaluación correspondiente para la calificación o no de su ascenso...”, la entidad policial procedió a evaluar nuevamente la posibilidad de ascenso.

En este orden, señaló que en la nueva etapa de evaluación, la misma que es continua y permanente para todo miembro de la Policía Nacional, el señor Walter Fabián Hinojosa Madril, en atención a su hoja de vida profesional, nuevamente fue encontrado como no idóneo para el ascenso por el Consejo de Clases y Policías, al amparo de lo dispuesto en la ley de la materia y en los antecedentes registrados en su hoja de vida.

Finalmente, concluyó que las resoluciones emitidas por las autoridades policiales, a partir de la referida evaluación, de las cuales se podía interponer recursos administrativos, como en efecto lo hizo el referido miembro policial, constituyen actos independientes de la resolución que fue impugnada mediante la acción de amparo constitucional.

Tercero interesado

El doctor Diego Carrasco en representación de la Procuraduría General del Estado, expuso que el cumplimiento de la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada dentro del caso N.º 0851-2007-RA, se ha efectuado de forma irrestricta, lo cual se puede comprobar con la documentación que ha sido remitida a esta Corte por los legitimados pasivos de la acción.

En aquel sentido, expuso que la pretensión del legitimado activo referente a que se deje sin efecto las horas de arresto disciplinario, no está contemplada dentro de la referida resolución, razón por la que se está extralimitando en lo resuelto por el Tribunal Constitucional, por lo que solicitó que se “rechace” la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad

con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 11 y 95 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales persigue principalmente la protección de los derechos constitucionales, así como también garantizar la supremacía constitucional, al igual que la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En aquel sentido, la Corte Constitucional en su jurisprudencia vinculante contenida en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP en su numeral 47 determinó que “los mecanismos de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituyen *per se* en auténticas garantías jurisdiccionales de protección y reparación de derechos constitucionales”.

De igual forma, el Pleno de este Organismo en su sentencia N.º 001-13-SIS-CC dentro de la causa N.º 0015-12-IS señaló que el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que:

...dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no ha cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

En este contexto, cabe señalar que esta Corte Constitucional también comparte el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 5 de julio de 2011, dictada dentro del caso Mejía Hidrovo vs. Ecuador, con respecto a que:

104. (...) la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y por, ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado (...) 105. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

De lo expuesto se evidencia claramente que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tal y como fue concebida por el constituyente y en atención a lo determinado por el Pleno del Organismo en su jurisprudencia, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza hace que persiga el cumplimiento de la decisión constitucional que no ha sido cumplida por el sujeto obligado a hacerlo, para de esta manera obtener una efectiva reparación integral.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

Las autoridades de la Policía Nacional ¿cumplieron en su integralidad, la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0851-2007-RA?

Previo al desarrollo del problema jurídico planteado, este Organismo estima oportuno señalar que antes de entrar en vigencia la Constitución del 2008, el entonces Tribunal Constitucional del Ecuador era el organismo competente para ejercer el control de constitucionalidad, a efectos de asegurar una efectiva vigencia de las normas constitucionales en especial de los derechos y garantías establecidos en favor de las personas.

En aquel sentido, el referido Tribunal fue el garante del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual las leyes orgánicas y ordinarias, decretos, estatutos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones del poder público debían ajustarse a la Constitución Política de 1998, tarea que junto con otras atribuciones, corresponden a la Corte Constitucional².

Por consiguiente, al haber sido el ex Tribunal Constitucional el organismo encargado del control de constitucionalidad y del respeto al principio de supremacía de la Constitución, es evidente que sus resoluciones constituyen sentencias de carácter constitucional; consecuentemente, su cumplimiento es exigible mediante la presente acción.

En este contexto, esta Corte Constitucional procederá a referirse al contenido de la decisión objeto de la presente acción.

De la revisión integral de la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada dentro del caso N.º 0851-2007-RA por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, se advierte que los jueces constitucionales determinaron que el acto administrativo impugnado, vulneró el derecho del accionante Walter Fabián Hinojosa Madril (amparo constitucional) al debido proceso en la garantía de la motivación.

Por las razones expuestas, los jueces constitucionales de la referida Sala aceptaron la acción propuesta y dispusieron lo siguiente:

Por las consideraciones que anteceden, la Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

1.- Revocar la resolución adoptada por el Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha; y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por el señor Walter Fabián Hinojosa Modril, en los siguientes términos: **a)** dejar sin efecto la Resolución No. 2005-872-CCP emitida por el Consejo de Clases y Policial publicada en Orden General No. 198 del 11 de octubre del 2005, en lo que atañe al accionante; **b)** Disponer que los mandos policiales implementen los mecanismos indispensables para que el accionante reciba el tratamiento clínico adecuado, en procura de solucionar su problema de salud, que no es ajeno a la responsabilidad institucional; y, **c)** Luego de la etapa prudencial determinada por los médicos tratantes, y de juzgarse oportuno, realizar la evaluación correspondiente para la calificación o no de su ascenso; **2.-** Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplado en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional...

De la transcripción que precede se desprende que la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, con la finalidad de resarcir el daño ocasionado por la vulneración de los derechos constitucionales de titularidad del señor Walter Fabián Hinojosa Madril, dispuso tres medidas de reparación: **1)** Dejar sin efecto el acto administrativo impugnado; **2)** Que la Policía Nacional "... implemente los mecanismos indispensables para que el accionante reciba el tratamiento clínico adecuado, en procura de solucionar su problema de salud, que no es ajeno a la responsabilidad institucional...", y **3)** Que "Luego de la etapa prudencial determinada por los médicos tratantes, y de juzgarse oportuno", se realice "una evaluación correspondiente para la calificación o no de su ascenso..."

Como se puede advertir en la resolución que se analiza, se identifica con claridad tanto la medida de reparación integral como la institución llamada a cumplirla, es decir le correspondía a la Policía Nacional, dejar sin efecto el acto administrativo impugnado; proporcionar al policía Walter Fabián Hinojosa Madril un tratamiento médico para que logre superar su problema de salud (alcoholismo), y con posterioridad a ello, luego de un tiempo prudencial que sería determinado por los médicos tratantes, realizar una nueva evaluación al referido miembro policial, a fin de determinar si era o no idóneo para ascender al grado superior.

De la revisión del expediente constitucional N.º 0032-13-IS, se advierte que mediante la Resolución 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008 (fs.124-126), publicada en la Orden General N.º 138 del 16 de julio de 2008, se acató la referida resolución constitucional por parte de las autoridades policiales, puesto que, a fin de dar cumplimiento a la misma, el Consejo de Clases y Policías resolvió lo siguiente:

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 020-12-SIS-CC, caso N.º 0005-10-IS.

1.- Rectificar la Resolución No. 2005-1097-CCP, emitida por el H. Consejo de Clases y Policías de fecha 08 de noviembre del 2005, mediante la cual se ratifica la Resolución No. 2005-872-CCP publicada en Orden General No. 198 de fecha 11 de octubre del 2005, siendo lo correcto, la **Ratificación de la Resolución No. 2005-871-CCP, en cuanto a la negativa de ascenso al grado inmediato superior al señor Policía HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, de conformidad con los Arts. 51, 52 y 53 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías.

2.- Acatar en todos los términos la Resolución de Amparo Constitucional emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, dentro del Juicio No. 2007-0592, concedido mediante Fallo No. 0851-2007-RA, dictado a favor del señor Policía **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**.

3.- Dejar sin efecto la Resolución No. 2005-871-CCP, de fecha 13 de septiembre del 2005, publicada en la Orden General No. 198 del 11 de octubre de 2005; y, solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional, se reintegre a las Filas Policiales al señor **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, designándole un cargo en el servicio policial de acuerdo a su grado.

4.- Reincorporado que sea el señor Policía **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, se presentará ante el señor Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, a fin de que sea sometido a una evaluación médica y de ser necesario reciba el tratamiento respectivo.

5.- El Señor Director de Salud de la Policía Nacional, informará al H. Consejo de Clases y Policías del estado de salud del señor **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**.

6.- En cuanto al pedido de ascenso al inmediato grado superior, deberá someterse al proceso de calificación de conformidad a la Ley de Personal y a su Reglamento, una vez que sea ejecutada la Resolución por parte del señor Comandante General de la Policía Nacional... (Énfasis y subrayado constan en texto original).

Como se puede observar, las medidas de reparación *supra*, han sido contempladas e incorporadas en la resolución policial que precede; no obstante, es fundamental verificar si lo dispuesto en la precitada resolución, efectivamente ha sido cumplida o materializada por la autoridad policial.

En virtud de aquello, esta Corte examinará las tres medidas de reparación, ordenadas por el Tribunal Constitucional en la resolución –cuyo cumplimiento se demanda–, y que fueron individualizadas *supra*.

1) Dejar sin efecto el acto administrativo impugnado

Conforme a lo dispuesto en la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada dentro del caso N.º 0851-2007-RA, por

la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, respecto a que se deje sin efecto el acto administrativo impugnado, este Organismo constata en los numerales 1, 2 y 3 de la resolución policial lo siguiente:

1.- Rectificar la Resolución No. 2005-1097-CCP, emitida por el H. Consejo de Clases y Policías de fecha 08 de noviembre del 2005, mediante la cual se ratifica la Resolución No. 2005-872-CCP publicada en Orden General No. 198 de fecha 11 de octubre del 2005, siendo lo correcto, la **Ratificación de la Resolución No. 2005-871-CCP, en cuanto a la negativa de ascenso al grado inmediato superior al señor Policía HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, de conformidad con los Arts. 51, 52 y 53 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías (...).

3.- Dejar sin efecto la Resolución No. 2005-871-CCP, de fecha 13 de septiembre del 2005, publicada en la Orden General No. 198 del 11 de octubre de 2005; y, solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional, se reintegre a las Filas Policiales al señor **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, designándole un cargo en el servicio policial de acuerdo a su grado.

Del texto transcrito, se advierte que las autoridades policiales mediante Resolución 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008, determinaron que el acto administrativo, materia de impugnación en la acción de amparo constitucional, era la Resolución N.º 2005-871-CCP³, referente a la negativa de ascenso al grado inmediato superior al policía Walter Fabián Hinojosa Madril.

En tal virtud, la autoridad policial dejó sin efecto la Resolución N.º 2005-871-CCP del 13 de septiembre de 2005, y reincorporó al señor Walter Fabián Hinojosa Madril a las filas policiales, con lo cual se dio cumplimiento a lo dispuesto en el literal **a** de la resolución emitida por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional.

2) Que la Policía Nacional “implemente los mecanismos indispensables para que el accionante reciba el tratamiento clínico adecuado, en procura de solucionar su problema de salud, que no es ajeno a la responsabilidad institucional...”

En lo que respecta a esta medida de reparación, se observa que las autoridades policiales en los numerales 4 y 5 de la

³ En la resolución N.º 2005-871-CCP (fs.114-115), se resolvió lo siguiente: “... 4.- Calificar NO IDONEO para el ascenso al grado inmediato superior, por haber sobrepasado el límite de las horas de arresto establecidas en los parámetros de la Tabla de Valoración Objetiva-Cuantitativa, al señor [policía Hinojosa Madril Walter Fabián]...” Mientras que en la resolución No. 2005-872-CCP (f. 112-113), se resolvió lo siguiente: “... 1.- Calificar Idóneos para la obtención de la Condecoración al Mérito Profesional en el Grado de “Caballero” por haber obtenido la primera antigüedad en el curso de Formación Profesional en las diferentes Escuelas de Profesionalización, de acuerdo a lo establecido en los Arts. 17 y 48 del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional a los señores...”.

Resolución 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008, dispusieron lo siguiente:

4.- Reincorporado que sea el señor Policía **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**, se presentará ante el señor Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, a fin de que sea sometido a una evaluación médica y de ser necesario reciba el tratamiento respectivo.

5.- El Señor Director de Salud de la Policía Nacional, informará al H. Consejo de Clases y Policías del estado de salud del señor **HINOJOSA MADRIL WALTER FABIÁN**.

Al respecto de la revisión del expediente constitucional (fs. 44), se encuentra la historia clínica del señor Walter Fabián Hinojosa Madril, en la cual se aprecia que el mismo ingresó al Hospital de la Policía de Quito N.º 1, el 15 de octubre de 2009, en calidad de policía activo.

En el reporte de epicrisis (fs. 68), consta que el paciente "... ingresa a esta casa de salud por dependencia alcohólica (...) para una evaluación y valoración del estado de salud mental (...) Paciente refiere tener conciencia de enfermedad, se muestra poco comunicativo, evasivo, dispuesto a asistir al grupo de apoyo AA...".

De igual forma, de fojas 69 a la 81 de este expediente, constan los exámenes somáticos y notas de evolución del paciente, advirtiéndose una evaluación médica integral del referido miembro policial, por parte de los médicos del Hospital de Quito N.º 1 de la Policía Nacional.

Asimismo, en la documentación adjuntada al escrito de contestación de la presente acción (fs. 129), consta que mediante oficio N.º 3672-DNS-PN-09 del 23 de octubre de 2009, el director de salud de la Policía Nacional remitió al Consejo de Clases y Policías, el informe médico suscrito por la neuropsicóloga Mirella Lafebre del Hospital Quito N.º 1 del Servicio de Salud Mental, en el cual hace conocer que de los exámenes y valoración del paciente Walter Fabián Hinojosa Madril, se concluye que el referido señor debe ser sometido a una "terapia aversiva", a fin de "... reforzar su estado actual de abstención del alcohol..."⁴.

Además de la referida terapia, se advierte que las autoridades policiales remitieron al policía Walter Fabián Hinojosa Madril, al grupo de AA "Esperanza por una vida" del Hospital N.º 1 de la Policía Nacional (fs. 64 y 85), a fin de que pueda superar el problema de salud que le aquejaba.

En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la medida de reparación contenida en este numeral, ha sido cumplida por las autoridades policiales, habiéndose implementado los mecanismos indispensables para que el policía Walter

Fabián Hinojosa Madril reciba el tratamiento clínico adecuado, a fin de coadyuvar con la solución a su problema de salud.

3) Que "luego de la etapa prudencial determinada por los médicos tratantes, y de juzgarse oportuno", se realice "una evaluación correspondiente para la calificación o no de su ascenso..."

En lo que respecta a esta medida de reparación contenida en el literal c de la resolución –materia de esta acción–, referente a la evaluación correspondiente para la calificación o no del ascenso del policía Walter Fabián Hinojosa Madril, se advierte que la Policía Nacional, a fin de dar cumplimiento con la misma en el numeral 6 de la Resolución N.º 2008-0538-CCP-PN del 10 de junio de 2008, dispuso lo siguiente: "6.- En cuanto al pedido de ascenso al inmediato grado superior, deberá someterse al proceso de calificación de conformidad a la Ley de Personal y a su Reglamento, una vez que sea ejecutada la Resolución por parte del señor Comandante General de la Policía Nacional... (Énfasis y subrayado constan en texto original)".

En aquel sentido, conforme a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, luego del tratamiento médico al que fue sometido el policía Walter Fabián Hinojosa Madril, mediante oficio N.º 2009-2886-CP-21 del 11 de octubre de 2009 (fs. 82), suscrito por el comandante provincial de la Policía Nacional de Sucumbios N.º 21, se solicitó al director nacional de salud de la Policía Nacional lo siguiente:

Portando la presente comunicación ante Usted se presentará el señor POLICIA HINOJOSA MADRIL WALTER FABIAN, perteneciente a esta Unidad, con la finalidad de dar cumplimiento a la Orden General N.º 138 con fecha 16 de Julio del 2008, en la cual dispone que el señor director de la Policía Nacional realice la evaluación médica la cual deberá ser remitida al Honorable Consejo de Clases y Policía...

Del texto transcrito, se colige que aproximadamente al año de haber sido emitida la resolución del Tribunal Constitucional –objeto de esta acción–, las autoridades de la Policía Nacional dispusieron que la Dirección Nacional de Salud de dicha entidad realice una evaluación médica del policía Walter Fabián Hinojosa Madril, a fin de determinar si califica o no para el ascenso al grado superior.

En armonía de lo expuesto en párrafos precedentes, el resultado de la evaluación médica realizada al señor Walter Fabián Hinojosa Madril por la neuropsicóloga Mirella Lafebre fue que: «Por los antecedentes del paciente se sugiere el uso de Terapia Aversiva para reforzar su estado actual de abstención de alcohol y la asistencia los días Jueves a las 11:00 al grupo de AA "Esperanza" en el hospital "Quito" en forma regular y obligatoria».

Una vez concluido el tratamiento médico dispuesto en la resolución emitida por el Tribunal Constitucional, las autoridades policiales nuevamente evaluaron la situación

⁴ Este tipo de terapia aversiva se ha utilizado para modificar conductas y comportamientos relacionados con la consumición de sustancias tóxicas para la salud como son las drogas, el exceso de alcohol (...), véase más en <http://reeduca.com/terapia-aversiva.aspx>.

del policía Walter Fabián Hinojosa Madril. En efecto, consta en este expediente la Resolución N.º 2011-0345-CCP-PN emitida por el Consejo de Clases y Policías (fojas 131 a la 134 y vuelta), cuyo texto pertinente es el siguiente:

... revisada la Hoja de Vida Profesional del señor Policía HINOJOSA MADRIL WALTER FABIAN, registra como fecha de ingreso a la Institución Policial el 05/07/2000, como tiempo de servicio 10 años, 3 meses y 22 días, ha sido dado de baja en la Orden General No. 096, del 18/05/2007 por cumplir el tiempo de Situación Transitoria al estar en Cuota de Eliminación del año 2006, baja que ha quedado insubsistente en la Orden General Nro. 226, del 19/11/2008, en acatamiento a la Resolución emitida por la Segunda Sala del tribunal Constitucional dentro de la Acción de Amparo Constitucional No. 0851-2007-RA (...) en Demerito registra 5976 horas de arresto, de las cuales consta una sanción de 504 horas de arresto disciplinario impuesta por el Tribunal de Disciplina...

Del texto transcrito, se constata que las autoridades policiales efectivamente, procedieron a realizar una nueva evaluación al policía Walter Fabián Hinojosa Madril con la finalidad de determinar si era o no idóneo para el ascenso. Para el efecto, se advierte que se evaluó la hoja de vida profesional del referido policía y en base a la normativa que regula el actuar de la Policía Nacional, resolvió lo siguiente: “1.- Calificar No Idóneo para el ascenso al grado inmediato superior, por haber sido sancionado mediante Tribunal de Disciplina y encontrarse inmersos en lo que disponen los Arts. 81, literal d) de la Ley de Personal de la Policía Nacional, a los siguientes Miembros Policiales (...) HINOJOSA MADRIL WALTER FABIAN...”.

Cabe señalar que de la revisión de la referida resolución, se aprecia que la misma fue emitida en observancia a la normativa que regula las actuaciones de la Policía Nacional, pues se determinó que el policía Walter Fabián Hinojosa Madril, no cumplía con los requisitos establecidos para el efecto, en razón de sobrepasar las horas de arresto y de haber sido sancionado por el Tribunal de Disciplina⁵.

En aquel sentido, se advierte que con la emisión de la Resolución N.º 2011-0345-CCP-PN del 3 de marzo de

⁵ Ley de Personal de la Policía Nacional, “Art. 81.- No podrá ascender ni constar en listas de ascensos el personal en los siguientes casos: d) Haber sido sancionado mediante sentencia del Tribunal de Disciplina. Art. 84.- Los requisitos comunes para el ascenso en todos los grados son los siguientes... e) No haber sido sancionado por sentencia del Tribunal de Disciplina...”.

Constitución de la República, Art. 163.- 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...”

2011, emitida por el Consejo de Clases y Policías, se dio cumplimiento a la medida de reparación en análisis que consistía en realizar una evaluación al policía Walter Fabián Hinojosa Madril y en virtud de ello, determinar si era o no idóneo para el respectivo ascenso.

Por las razones que preceden, esta Corte considera que la resolución del 26 de marzo de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0851-2007-RA, ha sido cumplida de forma integral por la entidad obligada a ello, puesto que conforme a lo explicado en los numerales anteriores, han sido satisfechas todas las medidas de reparación dispuestas en dicha resolución, de tal modo que se ha dejado sin efecto el acto administrativo impugnado, se ha reincorporado al señor Walter Fabián Hinojosa Madril a las filas policiales y se ha cumplido con el tratamiento médico para que dicho miembro policial pueda ser rehabilitado.

Adicionalmente, esta Corte como garante de la vigencia de los derechos constitucionales, considera necesario referirse a la pretensión contenida en la presente acción:

Las Autoridades Públicas que deben y tienen que dar cumplimiento a la decisión constante en la Resolución **N.º 851-2007-RA**, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional es el H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, Organismo Administrativo Policial que resuelve las relaciones jurídicas del personal policial de tropa; quienes a través de sus representantes, no me han calificado idóneo para el curso a mi ascenso a migrado superior (...) Adjunto Certificados Médicos de mi correcto estado de salud; debiendo la Corte Constitucional declarar el incumplimiento de la Resolución antes singularizada, emanada en su momento por el más alto Tribunal de Justicia Constitucional. Además se ordenará al H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, que se proceda a la marginación de todos los arrestos disciplinarios, que por mi condición de enfermo (alcohólico), incluido la sanción del Tribunal de Disciplina se registra en mi hoja de vida profesional; concomitantemente permitírseme el derecho de ascenso a mi grado inmediato superior, por cuanto he certificado que me encuentro recuperado de mi enfermedad catastrófica antes mencionada, conforme se encuentra ordenado en la Resolución del Tribunal Constitucional; otorgándome todos mis derechos profesionales y laborales.

De un examen minucioso de la pretensión precitada, se aprecia que el legitimado activo no está solicitando el cumplimiento de la resolución –materia de esta acción– sino que mediante esta garantía jurisdiccional pretende que esta Corte ordene que el Consejo de Clases y Policías lo califique como idóneo para su ascenso al grado inmediato superior y que para el efecto, disponga que se margine “... todos los arrestos disciplinarios, que por mi condición de enfermo (alcohólico), incluido la sanción del Tribunal de Disciplina se registra en mi hoja de vida profesional...”.

En aquel sentido, al ser la pretensión del accionante que esta Corte emita una nueva decisión, distinta de aquella cuyo cumplimiento se pretende, se determina que esto no es posible satisfacer mediante esta garantía jurisdiccional; de lo contrario, se estaría quebrantando la naturaleza de la acción de incumplimiento que no es otra que velar por el cumplimiento integral de las sentencias y dictámenes constitucionales –sin modificar ninguna de sus partes–, a fin de que se materialice la reparación integral del daño ocasionado por la vulneración de 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. Negar la acción de incumplimiento planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0032-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 30 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 022-16-SIN-CC

CASO N.º 0059-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL, respecto de los artículos 1, 2, 3 y 16 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 en el cantón Quindí, publicada en el Registro Oficial N.º 441 del 20 de febrero de 2015.

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 que tiene relación con los casos Nros. 0008-13-IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0022-15-IN, los mismos que están resueltos y 0032-15-IN, 0035-15-IN, 0037-15-IN y otros, que se encuentran sustanciando.

La Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente causa sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 3 de septiembre de 2015 a las 09:31, admitió a trámite la acción y dictó como medida cautelar la suspensión de la aplicación de los artículos impugnados.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.º 1521-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de noviembre de 2015, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de la misma fecha, remitió el expediente N.º 0066-15-IN, al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de sustanciador, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 12 de febrero de 2016 a las 11:30, avocó conocimiento de la presente acción.

De la demanda y sus argumentos

El accionante en lo principal manifiesta, que la Corte Constitucional ha resuelto varias acciones públicas de inconstitucionalidad con contenido similar al de la ordenanza que hoy se impugna, por lo que la existencia de precedentes obliga a que en el presente caso, se dicte una sentencia similar y consistente con los problemas jurídicos constantes en los casos ya resueltos.

Los asuntos sobre los que versa la demanda, tienen relación, con la confusión en la que ha incurrido la municipalidad sobre el control del uso del suelo, subsuelo, espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, además que irrespeta los principios constitucionales de equidad, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley tributaria.

La municipalidad ha infringido el régimen de competencias exclusiva del Gobierno central, el principio de reserva de ley, así como los principios de provisión de servicios públicos, además que las tarifas que se establecen tienen carácter confiscatorio.

De esta manera, al expedir las disposiciones constantes en la ordenanza impugnada, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé trasgrede los artículos 261 numeral 10 y 226 de la Constitución, que establecen, por una parte, la fuente de la potestad pública relacionada con el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, y por otra, el principio de legalidad administrativa.

Finalmente menciona que el artículo 2 de la ordenanza sobrepasa también los límites de competencia establecidos por la Constitución respecto de las municipalidades, pues incluye definiciones distintas a aquellas previstas por normas de rango legal superior en el ámbito de las telecomunicaciones.

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

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 espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el cantón QUININDÉ, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 2.- DEFINICIONES.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

ANTENA: Elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de comunicaciones.

ÁREA DE INFRAESTRUCTURA: Aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.

AUTORIZACIÓN O PERMISO AMBIENTAL: Documento emitido por el Ministerio de Ambiente o por la Unidad Administrativa Municipal competente que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable.

En caso de no obtener el permiso ambiental estará sujeto a una sanción del 5% del costo de la obra de cada estructura.

CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicación.

CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR): Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

ESTRUCTURAS FIJAS DE SOPORTE: Término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MÁSTILES, MONOPOLOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.

IMPLANTACIÓN: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.

MIMETIZACIÓN: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.

PERMISO DE IMPLANTACIÓN: Documento emitido por el Gobierno Municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas y públicas, el mismo que se solicitará al Municipio.

SENATEL: Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.

REDES DE SERVICIOS COMERCIALES: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.

TELECOMUNICACIONES: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medio óptico u otros medios. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

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, subsuelo y espacio aéreo 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 QUININDÉ 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. 16.- COBRO DE UNA TASA.- 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, en el Cantón QUININDE; tasas que se cancelara 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, pagaran el 20% del SBU 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 los alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15% del SBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.

3.- ANTENAS PARA RADIO AYUDA Y RADIOAFICIONADO: Por cada antena para radio ayuda y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

4.- ANTENA PARA RADIO EMISORAS COMERCIALES: Por cada antena para radio ayuda

y radioaficionado, éstas pagarán 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: Pagaran el equivalente a cuarenta centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del Cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6.- CABLES: Los tendidos de redes de fibra óptica que pertenezcan a las empresas privadas que brinden el servicio de telefonía celular e internet estarán sujetos a una tasa diaria y pertinente de dos (2), centavos 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 pagaran una tasa diaria y permanente de veinte y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Pretensión

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas transcritas en líneas anteriores, contenidas en la ordenanza municipal mencionada *ut supra*.

Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé

El abogado Freddy Duval Prias Ramos, ofreciendo poder o ratificación a nombre de Manuel Casanova Montesiono y Diego Patricio Luzuriaga Peña, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé, mediante escrito presentado el 21 de octubre de 2015, manifiesta que la empresa OTECEL ha recibido muchos beneficios por la ocupación del espacio público, la vía pública.

Señala que el demandante, con esta acción, busca evadir el pago de las tasas que por mandato de la Constitución y la ley le corresponde crear al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé.

Además precisa que la comparación de las tasas creadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé con las creadas por los Municipios de Quito y Montecristi que plantea el accionante, no es procedente por cuanto pertenecen a realidades geográficas distintas y nacen de lo establecido en el artículo 567 del COOTAD y en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Finalmente, en su criterio, la medida cautelar ordenada mediante providencia de admisión de la demanda, no procedería dentro del control abstracto de constitucionalidad

bajo el principio de presunción de constitucionalidad de las normas legales.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 6 de octubre 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. Dice que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones, están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 *ibidem*, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema se dispone y fija precios, tarifas y tasas por los servicios públicos en este caso, el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

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

De 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 ordenanzas, 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 se debe observar los precedentes constitucionales dictados con anterioridad y se declare inconstitucionales todas las normas de la ordenanza que se contrapongan a la Constitución.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

es competente para: “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 al 98, trata de esta acción; de manera particular, el artículo 74 señala:

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

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

De aquella forma correspondería a esta Corte realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución. Por lo expuesto, este Organismo constitucional procederá a efectuar el respectivo control formal y material de las normas impugnadas.

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 las normas señaladas *ut supra*, contravienen los contenidos constitucionales o no.

Corresponde a esta Corte establecer si el texto impugnado de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé, 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 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, 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.

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

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé, 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 sustitutiva, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé, 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, por lo que inicialmente hay que hacer relación a que:

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.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial 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 GAD municipales, está la facultad de creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en la literal e del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza con la que se pretende regular la 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, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza, se observa que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé 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 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé, en su afán 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 pertenecientes a personas naturales o jurídicas, no han infringido norma constitucional alguna o han 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, 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 de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?
2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto 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 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 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, mediante la sentencia N.º 027-15-SIN¹, ha establecido que:

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

De igual forma, la Corte Constitucional en la misma sentencia, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

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

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

¹ Corte Constitucional, sentencia N.º 027-15-SIC-CC, caso N.º 0016-15-CN.

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 estratégico².

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 a las telecomunicaciones como uno de los sectores estratégicos.

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

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC³, 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 telecomunicaciones⁴.

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

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

Prevía 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.

Respecto de lo cual, se puede observar que será el CONATEL hoy ARCOTEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicaciones, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación

² 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”.

³ Corte Constitucional, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015.

⁴ 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.

y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, la ARCOTEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

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

En tal sentido, 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, 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 Norma Suprema.

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

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

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de 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 N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular la implantación de postes, cables, antenas regulares, antenas parabólicas, torres, torretas, estructuras metálicas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal, en

lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, a la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

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

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

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, en el artículo 16, contraviene al 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 16, del primer inciso y de los numerales 2, 3 y 4, de la frase espacio aéreo en el numeral 6, del artículo 17, así como en los artículos 1 y 3 de la frase “espacio aéreo”.

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

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

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

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 16 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé, se determina: “Cables: Los tendidos de redes de fibra óptica que pertenezcan a las empresas privadas que brinden el servicio de telefonía celular e internet estarán sujetos a una tasa diaria y pertinente de dos (2), centavos 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, 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 de 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 anual de \$0.02 centavos de dólar americanos 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 Quinindé, 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 competencial que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones⁵.

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 (...).

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento

de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

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

Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación 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...

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional⁶.

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

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 16 y de la frase “subsuelo” en el artículo 1 y 3.

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 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 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”.

⁵ 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

⁶ Corte Constitucional, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34.

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

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC, 007-15-SIN-CC y 0027-15-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 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé también extralimita sus competencias respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía 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 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé.

Al seguir 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 Quinindé es la contenida en el artículo 16, 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 N.º 0016-15-SIN-CC como fundadora de la línea jurisprudencial, indicando además que el estudio de los numerales 2, 3, 4 y 6 también se incluirá solo 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 jurídico⁷, 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 Constitución⁸.

En relación a lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por la accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 16 de la Ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé, 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, en aplicación de los precedentes constitucionales, 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.

⁷ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

⁸ Corte Constitucional, 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.

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 la República⁹ y la ley¹⁰, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

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

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho gobierno, siempre que, señala la ley¹¹, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un gobierno autónomo descentralizado 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 de 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 gobierno autónomo descentralizado municipal no presta ningún

servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales, de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

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

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹², norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

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

Hay que puntualizar, dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso en particular los gobiernos autónomos descentralizados 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 valor de sus tarifas.

Dicho esto se hace notar nuevamente, que el precedente constitucional a aplicarse para resolver el presente problema jurídico, es el establecido en la sentencia N.º 0016-15-SIN-CC y que se ha empleado para resolver los casos Nros. 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0022-15-IN entre otros, por lo que es necesario, hacer referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas en la ordenanza vigente

⁹ 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.

¹⁰ 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; (...)

¹¹ 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. (...)

¹² Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

dentro del Distrito Metropolitano de Quito que ha servido como punto de partida en los casos antes señalados 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 16 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”¹³, 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 del espacio aéreo, suelo y subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$0.08 y 0.35 centavos 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 16 de la Ordenanza del cantón Quinindé, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor fijado en \$0.02 centavos por cada metro lineal de cable tendido; es decir, un valor calculado al año de \$7.30 por cada metro de cable, por lo tanto, es mucho más alta que la tarifa mayor (\$0.35 centavos anual) fijada por el Distrito Metropolitano términos comparativos, en aplicación del precedente jurisprudencial, esta última tarifa es de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 16 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, los contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada (RBU), es decir \$73.20 si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016; 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, radio y televisión, cuya tarifa diaria es del 15% de la RBU; 3) En el caso de las antenas para radio ayuda, radioaficionado e internet, la tarifa es de 0,10 centavos diarios por concepto de uso de espacio aéreo, es decir \$36.5 al año; 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de

las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa es de \$1,50 diarios, que asciende a \$547,5 al año; 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa es de \$0,40 por cada antena; 7) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$0,25 calculado al año en \$91,25

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico utilizado en casos análogos, elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 16 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

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

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

Facturación anual por abonado fijo*	Utilidad anual por abonado fijo*	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)*	Tasa municipal anual por abonado fijo*
\$ 407.04 USD*	\$ 28.98 USD*	\$ 0.40 USD*	\$ 1.460.00 USD*

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

¹³ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

servicio (...). Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

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

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 16 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 al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados, transgrede a su vez el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago. Caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 16 de la ordenanza que regula la instalación de postes en el cantón Quinindé, 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 16, 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 primer inciso y los numerales 1, 5 y 7 del artículo 16 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la Municipalidad de Quinindé 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 16 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé, publicada en el Registro Oficial N.º 441 del 20 de febrero de 2015, de la frase “subsuelo” y “espacio aéreo” 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 Quinindé, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3. 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 Quinindé 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 informe favorable de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente.

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

2. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras similares, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 30 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0059-15-IN

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 2 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 057-16-SEP-CC

CASO N° 1454-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda fue presentada el 2 de abril de 2012, por el señor Wilson Arturo Picerno Romero, quien comparece por sus propios y personales derechos, a fin de impugnar el fallo dictado por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia del 30 de diciembre de 2011.

La Secretaría General, certificó que en referencia a la acción N.º 1454-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Llor, a través del auto dictado el 16 de enero de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1454-12-EP.

Mediante memorando N.º 069-CCE-SG-SUS-2014, suscrito por el secretario general, conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 12 de febrero de 2014, se remite el caso N° 1454-12-EP al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

El 2 de julio de 2015, el juez constitucional, avocó conocimiento de la causa y dispuso a los jueces de la ex Segunda Sala de lo Penal (actual Sala Especializada de lo Penal) de la Corte Nacional de Justicia, presentar un informe de descargo, en el término de cinco días; así como también, notificar con el contenido del presente auto a las partes, y designó como actuario al abogado Freddy Villagrán Hurtado.

De la solicitud y sus argumentos

El demandante Wilson Arturo Picerno Romero, a través de la acción extraordinaria de protección presentada, impugna la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal, (actual Sala Especializada de lo Penal) de la Corte Nacional de Justicia del 30 de diciembre de 2011 a las 8:53. Esta decisión tiene por origen el proceso penal por delito de usurpación N.º 0657-2006-SV-YP, iniciado por la querrela presentada por el señor Wilson Arturo Picerno Romero en contra de las señoras Alexandra Katherine y Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira.

El accionante manifiesta que en la sentencia que impugna, textualmente se afirma lo siguiente:

Esta Sala no encuentra que se haya cometido usurpación alguna... pues las sentenciadas con los documentos agregados al proceso han demostrado no ser las responsables del delito por el que se les ha condenado, el hecho de ser legitimarias por ser hijas, mal pueden haber cometido el delito de usurpación pues se ha dado una sucesión intestada o abintestato, el querellante tío hermano del causante y padre de las querelladas, ni siquiera posee derechos litigiosos sobre los bienes del difunto para haberlos reclamado, asimismo, la posesión efectiva, proindiviso fue primero conferida por el ministerio de la ley a la herederas y luego por diligencia notarial como lo ordena el Art. 704 del Código Civil, misma que fue inscrita legalmente en el registro de la propiedad.

La argumentación en referencia, que fue utilizada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, evidencia que los jueces, “se permiten afirmar que no se ha comprobado conforme a derecho la existencia del delito invocando la causal 6ta del Art. 360 del Código de Procedimiento Penal, que es según la sentencia el único caso en el que no hacen falta nuevas pruebas, preguntándome entonces por qué se admite los documentos que han agregado las querelladas”; este aspecto, a criterio del accionante, afecta la motivación de la sentencia impugnada, vulnerando así, el derecho al debido proceso conforme al artículo 76 numeral 7 literal I y la seguridad jurídica artículo 82 de la Constitución de la República.

De esta manera el accionante precisa, que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia ha resuelto el caso concreto en función de hechos y elementos de prueba “forjados”, lo cual, se aleja de los elementos que resulten en un fallo jurídico, lógico y racional; situación que nuevamente permite la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

Además el accionante señala, que en el caso concreto, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, no ha efectuado la revisión de los elementos de prueba aportados en instancias anteriores y que justifican la decisión emitida por el “Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha (...) más bien, se aceptan los nuevos documentos y se tergiversa la verdad, la realidad, se habla absurdamente de sucesión intestada, cuando es todo lo contrario”.

En ese mismo sentido, el accionante menciona que los jueces del órgano judicial:

“Acogen una posesión efectiva y contradictoriamente, afirman que si bien es cierto en el Recurso de Revisión se requieren nuevas pruebas, estas no son necesarias tratándose de la causal 6ta del Art. 360 del Código de Procedimiento Penal, pero acogen los documentos presentados”; incurriendo así en una contradicción.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Con lo expuesto el accionante, en lo principal, sostiene que el órgano judicial al haber aceptado el recurso de revisión propuesto por las señoras Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira y Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira, permite la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, acorde a lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante concentra su pretensión en lo siguiente:

... a propósito del presente caso, puede ampliar y corregir los criterios que en otros casos se han dado sobre temas relacionados, extendiendo aún más la comprensión lógica jurídica de las cuestiones constitucionales... Se deben confrontar y corregir, si es del caso, el criterio expuesto por la Corte Constitucional para el período de transición en la sentencia N° 020-009-SEP-CC, de 13 de agosto de 2009, caso 038-09-EP...

Contestación y argumentos

A foja 22 del expediente constitucional, se encuentra la hoja de registro N.º 4738, del 6 de julio de 2015, a la que se encuentra anexo el escrito presentado por la doctora Ximena Quijano Salazar, quien comparece en calidad de secretaria relatora de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, para exponer:

En referencia al escrito recibido al Oficio N.º CC-DAR-134-2015 de 03 de julio 2015, suscrito por el abogado Freddy Villagrán Hurtado, Actuario de la Corte Constitucional del Ecuador, en el que avoca conocimiento de la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Wilson Arturo Picerno Romero por el delito de Usurpación. Es menester informar, que debido a la unificación y reestructuración de la Corte Nacional de

Justicia los jueces que dictaron dicha resolución ya no se encuentran laborando en la institución, por tanto no se puede atender con ese pedido.

Decisión judicial impugnada

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SEGUNDA SALA DE LO PENAL. QUITO 30 de diciembre de 2011...PRIMERO.- Esta Segunda Sala Especializada de lo Penal es competente para resolver el recurso... en virtud de lo previsto por el Art. 184 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente a partir del 20 de octubre de 2008... **SEGUNDO.-** La querellada recurrente, al fundamentar su recurso... manifiesta “Conforme demuestro con las partidas de nacimiento y defunción que se agregan, soy hija de Pedro Hipólito Picerno Romero, quien falleció en esta ciudad... Al igual que mi hermana Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira. Por nuestras calidades de hijas y como únicas y universales herederas alcanzamos la posesión efectiva de sus bienes conforme consta de la diligencia practicada ante el Notario Vigésimo Tercero de este Cantón... QUITO. Facultados por el derecho de hijas únicas y universales herederas... y, como nuestro padre dejó entre otros bienes un inmueble ubicado en la Urbanización el Condado, calle T, casa Número 797, de esta ciudad de QUITO, sin hacer uso de ningún acto de violencia y por haber sido esta la voluntad de nuestro padre, las comparecientes tomamos posesión de dicho inmueble... el señor Wilson Picerno Romero hermano de nuestro padre ha iniciado una serie de procedimientos intentando apoderarse de todos los bienes que dejó mi padre, hacer válido un forjado, falso e improcedente testamento.... Sin haber sido citadas, nos ha planteado este proceso judicial... y presentando testigos falsos, carentes de imparcialidad e idoneidad aprovechándose dolosamente de nuestra falta de comparecencia, induciendo a error a la autoridad judicial, nos ha acusado de haber cometido delito de usurpación como si los propios poseedores y tenedores de un bien, podrán cometer o ser reos de una infracción así... el señor Wilson Picerno Romero... ha conseguido que el señor Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha... dicte sentencia en la que nos ha condenado a cumplir un año de prisión correccional... por estas razones al amparo de lo que disponen los numerales 3, 4, y 6 del Art. 360, y más pertinentes del Código Penal presento ante usted recurso de revisión...” **TERCERO:** El recurso de revisión tiene el carácter extraordinario y solo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas a excepción de la causal 6ta. Que no la requiere, pruebas nuevas, que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada así lo determina los Art. 359 y 360 del Código de Procedimiento Penal... **CUARTO:** Las causales alegadas en la presente causa, se concretan, en los numerales 3, 4 y 6 esto es: “si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos...”, “cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se le condenó”, en el presente caso si la sentencia pronunciada por el Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha, existe o no tal violación, del numeral 4 del Art. 360... **QUINTO:** Dentro del término de prueba, la recurrente

presenta, entre otros, la partida de defunción de su padre, las partidas de nacimiento, de las que se desprenden que las querelladas son hijas del causante, escritura pública de la posesión efectiva de los bienes dejados por el padre señor Pedro Hipólito Picerno, practicada ante la Notaría Vigésima Tercera... **SEXTO:** Del examen de la sentencia... Las hijas como legitimarias, dice la ley, no están obligadas a más de las partidas de nacimiento a presentar pruebas supletorias para demostrar que son legítimas herederas por tanto las hijas han tenido y tienen la posesión pacífica, que desde el punto de vista legal es aquella que ha sido adquirida sin violencia, entonces la Sala aprecia que no se ha producido una posesión violenta, pues no está afectada por una irregularidad que imposibilita legalmente su consolidación...; como se pretende aparecer en el expediente, bien es cierto que la herederas no comparecieron al proceso de acción privada a responder al tío – acusador, pero por esta omisión, el juez de derecho no pudo establecer la verdad de los hechos, bien el juez juzgador podía en cambio acogerse a la norma constitucional del numeral 3 del Art. 11, numeral 5 del Art. 76 de la Constitución – duda razonable – que tiene concordancia con la norma del Art. 304-a del Código de Procedimiento Penal por cuanto del proceso no se establece legalmente que el querellante –acusador– tenía el encargo de su hermano ... de cuidar el inmueble ...; hay que considerar igualmente que sus herederas legítimas y universales estuvieron en posesión tranquila y pacífica en la casa que era del padre Por lo expuesto, esta Sala no encuentra que se haya cometido usurpación alguna, delito que prescribe el numeral 1 del Art. 580 del código penal, pues las sentenciadas con los documentos agregados al proceso han demostrado no ser las responsables del delito... el querellante tío hermano del causante y padre de las querelladas, ni siquiera posee derechos litigiosos sobre los bienes del difunto para haberlos reclamado, asimismo, la posesión efectiva proindiviso fue primero conferida por el ministerio de la ley a la herederas, y luego por la diligencia notarial como lo ordena el Art. 704 del Código Civil, misma que fue inscrita legalmente en el registro de la propiedad del cantón QUITO.- Del proceso aparece además que el querellante acusador particular no tienen justo título como lo ordena el Art. 719¹ ibídem, pues no se encuentra probado que haya sido otorgado por el causante, ni siquiera se lo podrá llamar mero tenedor o mandatario, o ejecutor testamentario, o albacea, mandatario o representante legal, como tampoco se demuestra haber sido autorizado o designado por juez competente, apareciendo más bien como el del heredero aparente que no es en realidad heredero, convirtiéndose en poseedor violento tal como lo define el Art. 726 ibídem... **OCTAVO:** De conformidad con el Art. 367 del Código de Procedimiento Penal, al existir, errores de derecho en la sentencia impugnada, por no haberse comprobado el cometimiento del delito de usurpación previsto en el numeral 1 del Art. 580 del Código Penal y siendo de

¹ Código Civil.

facultad de esta Sala ... Se acepta el recurso de revisión formulado por la querellada Alexandra Katherine Picerno, con los efectos a que se refiere el Art. 327 del Código de Procedimiento Penal a favor de la coacusada que no interpuso recurso de revisión y revocando la sentencia dictada en primera instancia por el Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha se absuelve a Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira...

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se orienta a proteger los derechos constitucionales y del debido proceso que se puedan ver afectados por los actos y omisiones que devengan del actuar judicial que responda a una arbitrariedad procesal.

Esta revisión, que efectúa la Corte Constitucional, a través, de las acciones extraordinarias de protección, se restringe a las decisiones judiciales definitivas; es decir, que su naturaleza responda a los actos en firme y ejecutoriados, así como también, que pongan fin a un proceso judicial. A esto, es preciso agregar, que las decisiones judiciales, impugnadas a través de una acción extraordinaria de protección, también resultan de un ejercicio previo de agotamiento de recursos dentro del proceso judicial respectivo.

Análisis constitucional

En el caso concreto se identifica que el accionante demanda a esta Corte la revisión del fallo dictado por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, que responde al recurso de revisión presentado en el juicio penal N.º 0988-2011, porque considera que dicha Sala no motivó la sentencia ya identificada, porque a su criterio es un acto que presenta varias contradicciones en su estructura.

A criterio del legitimado activo, esta situación vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación conforme lo previsto en la Constitución de la República.

Con lo expuesto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

El fallo dictado por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia el 30 de diciembre de 2011, ¿vulnera el debido proceso en la garantía de motivación, acorde al artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

La motivación, es un elemento que forma parte del ámbito constitucional vigente del Ecuador, como una de las garantías que hace posible el derecho a la defensa y a su vez, es el eje medular del debido proceso². Esto último, es consecuencia de la obligación que tienen las entidades públicas de observar la motivación al momento de emitir “actos administrativos, resoluciones o fallos”.

En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado acerca de la motivación de la siguiente manera:

...debe entenderse a la motivación como un mecanismo que busca asegurar la racionalidad de las decisiones emanadas de los organismos que ejercen potestades públicas. Es decir, es la garantía del debido proceso que permite a quienes son los directamente afectados por una decisión o a la sociedad en general, tener la certeza de que la resolución judicial en este caso responde a una justificación debidamente razonada³.

La justificación razonada que se logra con la motivación, permite el movimiento y la adecuación de la Constitución de la República a la praxis en la sociedad, manteniendo en forma simultánea el desarrollo de la misma.

En el caso concreto, el accionante impugna la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, del 30 de diciembre de 2011, bajo el supuesto de que no se encuentra motivada.

La decisión jurisdiccional en mención, es la respuesta al recurso de revisión presentado por la señora Alexandra Katherine Picerno, dentro de un juicio penal, por lo que a continuación se efectúa el análisis de ésta, para evidenciar si es una decisión motivada o no. Para el efecto, se toma como referencia tres parámetros, que han sido establecidos por la Corte Constitucional, en varios de sus pronunciamientos, que son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Con este antecedente se procede a identificar los parámetros en referencia en la sentencia impugnada. En primer lugar, se encuentra **la razonabilidad**, que se

² “Art. 76 En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ... 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.” Constitución de la República.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0166-15-SEP-CC, caso N.º 0507-12-EP.

evidencia en la aplicación de normas constitucionales, legales y/o jurisprudenciales que efectúa un órgano judicial en el caso concreto; esta práctica jurídica debe guardar concordancia en forma directa con las reglas y principios constitucionales⁴.

La sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011, se integra por ocho consideraciones; tiene por inicio los antecedentes y en la consideración primera se aplica el artículo 184 de la Constitución de la República para justificar la competencia que tiene el órgano judicial para conocer el recurso presentado.

En el considerando segundo de la sentencia impugnada, se encuentra la justificación de la aplicación de las normas que antes se mencionan, que se concentra en tres premisas fácticas del caso concreto, teniendo por materia central la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha el 4 de septiembre de 2006, por la que se establece que en el caso concreto se ha cometido el delito de usurpación.

Más adelante, en los considerandos tercero y cuarto de la sentencia en referencia, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia aplica los artículos 359 y 360 numerales 3, 4 y 6 del Código de Procedimiento Penal⁵, que para ese entonces se encontraba vigente, y que corresponden a la regulación del proceso que debe seguirse para un recurso de revisión en el ámbito penal.

Luego, en los considerandos sexto y séptimo, el órgano judicial utiliza lo previsto en los artículos 11 numeral 3 y 76 numeral 5 de la Constitución y lo descende al ámbito penal, para justificar la aplicación de los artículos 304-A, 327 y 367 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal, y de esta manera sustentar la decisión judicial que se encuentra en el considerando octavo de la sentencia *ibidem*.

Los artículos 304-A, 327 y 367 del Código de Procedimiento Penal⁶ que en ese momento se encontraba

vigente, se refieren a las opciones de acción que tiene un órgano judicial cuando resuelve un recurso de revisión y en función de estas normas legales, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, argumenta y justifica la decisión de revocar la sentencia que fue dictada por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha el 4 de septiembre de 2006 y aplicando el artículo 508, numeral 1 del Código Penal, que se encontraba vigente, absuelve a las acusadas, declarando su inocencia.

De lo expuesto, se evidencia que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia en respuesta a la demanda propuesta por el recurso de revisión aplicó la normativa constitucional y legal pertinente al caso concreto en forma razonable.

Otro de los parámetros para analizar en la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011, es **la lógica** “este debe presentarse en una decisión judicial, a través de sistematización de las premisas contenidas en la sentencia y de su relación y coherencia con la conclusión del caso, y de esta con la decisión”⁷.

De la lectura de la sentencia impugnada, se observa que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ubica las premisas fácticas en el considerando segundo, que en lo principal se refieren a:

1. Conforme demuestro con las partidas de nacimiento y defunción que se agregan, soy hija de Pedro Hipólito Picerno Romero, quien falleció en esta ciudad... Al igual que mi hermana Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira. Por nuestras calidades de hijas y como únicas y universales herederas alcanzamos la posesión efectiva de sus bienes conforme consta de la diligencia practicada ante el Notario Vigésimo Tercero de este Cantón... Quito. Facultados por el derecho de hijas únicas y universales herederas... y, como nuestro padre dejó entre otros bienes un inmueble ubicado en la Urbanización el Condado, calle T, casa Número 797, de esta ciudad de Quito, sin hacer uso de ningún acto de violencia y por haber sido esta la voluntad de nuestro padre, las comparecientes tomamos posesión de dicho inmueble
2. el señor Wilson Romero hermano de nuestro padre ha iniciado una serie de procedimientos intentando apoderarse de todos los bienes que dejó mi padre,

⁴ *Ibidem*.

⁵ Art. 359.- Objeto.- El recurso de revisión por una de las causas previstas en el artículo siguiente podrá proponerse en cualquier tiempo, después de ejecutoriada la sentencia condenatoria (...) Art. 360 Causas.- Habrá lugar al recurso de revisión par ante la Corte Nacional de Justicia, en los siguientes casos: (...) 3. Si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos, o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados; 4. Cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se lo condeno (...) 6. Cuando no se hubiere comprobado conforme a derecho la existencia del delito a que se refiere la sentencia. Código de Procedimiento Penal, que se encuentra actualmente derogado. Publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 360 del 13 de enero de 2000.

⁶ Art. 304-A Reglas Generales.- La sentencia debe ser motivada y concluirá declarando la culpabilidad o confirmando la inocencia del procesado; en el primer caso, cuando el tribunal de garantías penales, tenga la certeza de que está comprobada la existencia del delito y de

que el procesado es el responsable del mismo; y en el segundo caso, si no se hubiere comprobado la existencia del delito o la responsabilidad del procesado o cuando existiere duda sobre tales hechos (...) Art. 327 Cuando en un proceso existan varios coacusados, el recurso interpuesto por uno de ellos, beneficiará a los demás, siempre que la decisión no se funde en motivos exclusivamente personales (...) Art. 367 Cuando la Corte Nacional de Justicia encuentre que es procedente la revisión dictará la sentencia que corresponda. Si la estimara improcedente, la declarará así, y mandará que el proceso sea devuelto al tribunal de origen. *Ibidem*.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0180-15-SEP-CC, caso N.º 1755-10-EP.

hacer válido un forjado, falso e improcedente testamento.... Sin haber sido citadas, nos ha planteado este proceso judicial... y presentando testigos falsos, carentes de imparcialidad e idoneidad aprovechándose dolosamente de nuestra falta de comparecencia, induciendo a error a la autoridad judicial, nos ha acusado de haber cometido delito de usurpación como si los propios poseedores y tenedores de un bien, podrán cometer o ser reos de una infracción así...

3. [El señor Wilson Romero] ha conseguido que el señor Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha... dicte sentencia en la que nos ha condenado a cumplir un año de prisión correccional... por estas razones al amparo de lo que disponen los numerales 3, 4, y 6 del Art. 360, y más pertinentes del Código Penal presento ante usted recurso de revisión...

De la misma forma, se aprecia que el órgano judicial delimitó su ámbito de análisis en los considerandos tercero, cuarto y quinto de la sentencia que hoy se impugna, de la siguiente manera:

TERCERO: El recurso de revisión tiene el carácter extraordinario y solo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas a excepción de la causal 6ta. Que no la requiere, pruebas nuevas, que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada así lo determina los Art. 359 y 360 del Código de Procedimiento Penal... CUARTO: Las causales alegadas en la presente causa, se concretan, en los numerales 3, 4 y 6 esto es: “si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos...”, “cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se le condenó”, en el presente caso si la sentencia pronunciada por el Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha, existe o no tal violación, del numeral 4 del Art. 360... QUINTO: Dentro del término de prueba, la recurrente presenta, entre otros, la partida de defunción de su padre, las partidas de nacimiento, de las que se desprenden que las querelladas son hijas del causante, escritura pública de la posesión efectiva de los bienes dejados por el padre señor Pedro Hipólito Picerno, practicada ante la Notaría Vigésima Tercera...

Siguiendo la estructura de la sentencia *ibidem*, se encuentra que las premisas fácticas de los numerales 1, 2 y 3 antes identificadas, fueron objeto de estudio de la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en el considerando sexto que se identifica con lo siguiente:

SEXTO: Del examen de la sentencia... Las hijas como legitimarias, dice la ley, no están obligadas a más de las partidas de nacimiento a presentar pruebas supletorias para demostrar que son legítimas herederas por tanto las hijas han tenido y tienen la posesión pacífica, que desde el punto de vista legal es aquella que ha sido adquirida sin violencia, entonces la Sala aprecia que no se ha producido una posesión violenta, pues no está afectada por una irregularidad que imposibilita legalmente

su consolidación...; como se pretende aparecer en el expediente, bien es cierto que la herederas no comparecieron al proceso de acción privada a responder al tío – acusador, pero por esta omisión, el juez de derecho no pudo establecer la verdad de los hechos, bien el juez juzgador podía en cambio acogerse a la norma constitucional del numeral 3 del Art. 11, numeral 5 del Art. 76 de la Constitución – duda razonable – que tiene concordancia con la norma del Art. 304-a del Código de Procedimiento Penal por cuanto del proceso no se establece legalmente que el querellante –acusador- tenía el encargo de su hermano ... de cuidar el inmueble ...; hay que considerar igualmente que sus herederas legítimas y universales estuvieron en posesión tranquila y pacífica en la casa que era del padre Por lo expuesto, esta Sala no encuentra que se haya cometido usurpación alguna, delito que prescribe el numeral 1 del Art. 580 del código penal, pues las sentenciadas con los documentos agregados al proceso han demostrado no ser las responsables del delito.... el querellante tío hermano del causante y padre de las querelladas, ni siquiera posee derechos litigiosos sobre los bienes del difunto para haberlos reclamado, asimismo, la posesión efectiva proindiviso fue primero conferida por el ministerio de la ley a la herederas, y luego por la diligencia notarial como lo ordena el Art. 704 del Código Civil, misma que fue inscrita legalmente en el registro de la propiedad del cantón Quito.- Del proceso aparece además que el querellante acusador particular no tienen justo título como lo ordena el Art. 719⁸ *ibidem*, pues no se encuentra probado que haya sido otorgado por el causante, ni siquiera se lo podrá llamar mero tenedor o mandatario, o ejecutor testamentario, o albacea, mandatario o representante legal, como tampoco se demuestra haber sido autorizado o designado por juez competente, apareciendo más bien como el del heredero aparente que no es en realidad heredero, convirtiéndose en poseedor violento tal como lo define el Art. 726 *ibidem*...

En función de los razonamientos antes utilizados el órgano judicial, expone la *ratio decidendi* en el considerando octavo de la sentencia hoy impugnada de la siguiente manera:

OCTAVO: De conformidad con el Art. 367 del Código de Procedimiento Penal, al existir, errores de derecho en la sentencia impugnada, por no haberse comprobado el cometimiento del delito de usurpación previsto en el numeral 1 del Art. 580 del Código Penal y siendo de facultad de esta Sala Se acepta el recurso de revisión formulado por la querellada Alexandra Katherine Picerno, con los efectos a que se refiere el Art. 327 del Código de Procedimiento Penal a favor de la coacusada que no interpuso recurso de revisión y revocando la sentencia dictada en primera instancia por el Juez Cuarto de lo Penal de Pichincha se absuelve a Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira,...

⁸ Código Civil.

Como se puede observar, de lo expuesto se infiere que la sentencia impugnada fue emitida por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio penal N.º 0988-2011, que fue iniciado por la acusación particular presentada por el señor Wilson Picerno Romero, en contra de las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira. Este proceso tiene por materia el delito de usurpación, y la sentencia en referencia responde a un recurso de revisión presentado por la acusada Alexandra Katherine Picerno.

La sentencia que se recurre, a través del recurso de revisión propuesto es la que dictó el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha el 4 de septiembre de 2006; a través de esta última, las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira fueron sentenciadas a la pena de un año de prisión correccional, por haber cometido el delito de usurpación. Estos elementos, a su vez fueron materia de análisis desarrollado en la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia el 30 de diciembre de 2011, conforme se desprende de los considerandos primero, sexto y octavo de la misma.

El accionante, señor Wilson Picerno Romero, sostiene en la demanda de acción extraordinaria de protección que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia “se permiten afirmar que no se ha comprobado conforme a derecho la existencia del delito invocando la causal 6ta del Art. 360 del Código de Procedimiento Penal, que es según la sentencia el único caso en el que no hacen falta nuevas pruebas, preguntándose entonces porque se admite los documentos que han agregado las querelladas...”

En este momento, es importante mencionar que la Corte Constitucional, en relación al recurso de revisión, se ha pronunciado de la siguiente manera:

El recurso de revisión penal, que constituye un recurso de naturaleza extraordinaria, requiere de un análisis constitucional puntual y específico, por cuanto nos encontramos en un escenario, en el que de ser aceptado por el máximo tribunal de justicia ordinaria, tiene la consecuencia jurídica de dejar sin efecto una sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada, generando de esta manera nuevos efectos y consecuencias jurídicas, de acuerdo a la normativa establecida por el legislador⁹.

Por lo que en el caso concreto, en la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011, se observa que el análisis medular de la misma se concentra en tres premisas fácticas que se identifican en el considerando segundo, la primera se refiere a los elementos de prueba que aporta la recurrente como son: actas de nacimiento de las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno y la escritura de posesión efectiva en beneficio de las mismas

interesadas, celebrada en la Notaría Vigésimo Tercero del Cantón Quito; en la segunda se menciona que en el proceso de acusación particular que fue iniciado por el señor Wilson Picerno Romero, en el cual, la parte denunciada no ha sido citada, y a pesar de esto el juez cuarto de lo penal de Pichincha, resolvió acusar a las denunciadas e imponer la pena de un año en prisión correccional por haber cometido el delito de usurpación; y, la tercera premisa fáctica se concentra en la invocación de las causales para el recurso de revisión que responden al artículo 360 numerales 3, 4 y 6 del Código de Procedimiento Penal que en ese entonces se encontraba vigente.

Conforme se desprende de la sentencia que hoy se impugna, en el considerando tercero, si bien la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, precisa que la presentación de nuevas pruebas en el recurso de revisión es viable “a excepción de la causal 6ta, que no la requiere”, en el considerando cuarto de la misma, destaca que el análisis del recurso de revisión que conoce dentro del proceso penal N.º 988-2011, también se efectúa bajo lo previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, para ese entonces vigente.

El proceder jurisdiccional antes descrito, se corresponde en forma directa con la premisa fáctica tercera, de la sentencia impugnada, la cual, menciona que la recurrente solicita la revisión de una sentencia, en virtud de las causales 3, 4 y 6 *ibidem*. Por ende, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, atiende al recurso de revisión presentado conforme lo ha requerido la interesada.

Con lo expuesto, se evidencia que el fallo dictado el 30 de diciembre de 2011, no sólo se restringe a efectuar el análisis de la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha del 4 de septiembre de 2006, en virtud de lo previsto en el artículo 360 numeral 6 del Código de Procedimiento Penal que se encontraba vigente en ese momento, como lo ha mencionado el accionante; sino que, también se pronuncia en el caso concreto, acorde a todo lo requerido por la interesada, esto es la revisión de la sentencia de instancia conforme las causales previstas en el artículo 360 numerales 3, 4 y 6 *ibidem*.

Por tanto, la excepción planteada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en el considerando tercero de la sentencia hoy impugnada se refiere única y exclusivamente a lo previsto en el artículo 360 numeral 6 del Código de Procedimiento Penal que se encontraba vigente, regla que no se aplica a todo el análisis efectuado por este órgano judicial, que incluye también lo previsto en los numerales 3 y 4 *ibidem*.

Esta última situación, se evidencia cuando el órgano judicial, en atención a lo manifestado en la premisa fáctica primera, agrega nuevos elementos de prueba y los valora, conforme se desprende del considerando quinto de la sentencia impugnada, atendiendo así, lo requerido por la interesada.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 134-15-SEP-CC, caso N.º 0342-12-EP.

Cabe precisar, que en un recurso de revisión de materia penal, acorde a la regulación que hasta el año 2011 que se encontraba vigente¹⁰, la presentación de nuevos elementos de prueba era viable.

Por lo que, se determina que de conformidad con lo previsto en el artículo antes citado, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, introdujo nuevos elementos de prueba para revisar la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha del 4 de septiembre de 2006, conforme a derecho; atendiendo así, la premisa fáctica 1 de la sentencia hoy impugnada.

En este momento, es necesario recordar que las premisas fácticas de la sentencia impugnada son tres, y solo se han mencionado la premisa fáctica 1 y 3, por lo que ahora se hace referencia a la premisa fáctica 2.

Esta última se refiere al proceso judicial iniciado por la acusación particular por delito de usurpación, presentada por el señor Wilson Picerno Romero que fue conocido por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha, donde no fueron citadas las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno, que responde a la parte denunciada del caso.

La recurrente sostiene, que a pesar de no estar citadas las personas acusadas, el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha dictó sentencia, y concluyó que en el caso N.º 0988-2011 se cometió el delito de usurpación por tanto, se impone la pena de un año en prisión correccional a las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno.

Respecto a lo que antecede, en el considerando sexto de la sentencia impugnada se encuentran los argumentos utilizados por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia que modifican el criterio utilizado por el Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha en la sentencia dictada el 4 de septiembre de 2006, con los siguientes razonamientos:

1. Las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno son hijas del señor Pedro Hipólito Picerno, quien ha fallecido; a su vez, son la parte denunciada en la acusación particular presentada por su tío señor Wilson Arturo Picerno Romero, en el juicio N.º 0988-2011.

¹⁰ Art. 360 Causas.- Habrá lugar al recurso de revisión para ante la Corte Nacional de Justicia en los siguientes casos: 1. Si se comprueba la existencia de la persona que se creía muerta; 2. Si existen, simultáneamente, dos sentencias condenatorias sobre un mismo delito contra diversas personas, sentencias que, por ser contradictorias revelen que una de ellas está errada; 3. Si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados; 4. Cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se lo condenó; 5. Cuando se haya promulgado una ley posterior más benigna; y, 6. Cuando no se hubiere comprobado conforme a derecho, la existencia del delito a que se refiere la sentencia. Excepto el último caso la revisión sólo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada.

2. Las hijas como legitimarias, dice la ley, no están obligadas a más de las partidas de nacimiento a presentar pruebas supletorias para demostrar que son legítimas herederas, por tanto las hijas han tenido y tienen la posesión pacífica, que desde el punto de vista legal es aquella que ha sido adquirida sin violencia, entonces la Sala aprecia que no se ha producido una posesión violenta.
3. Las herederas no comparecieron al proceso de acción privada a responder al tío – acusador, pero por esta omisión, el juez de derecho no pudo establecer la verdad de los hechos, bien el juez juzgador podía en cambio acogerse a la norma constitucional del numeral 3 del Art. 11, numeral 5 del Art. 76 de la Constitución – duda razonable – que tiene concordancia con la norma del Art. 304-a del Código de Procedimiento Penal.
4. El querellante tío hermano del causante y padre de las querelladas, ni siquiera posee derechos litigiosos sobre los bienes del difunto para haberlos reclamado.
5. Esta Sala no encuentra que se haya cometido usurpación alguna, delito que prescribe numeral 1 del Art. 580 del Código Penal, pues las sentenciadas con los documentos agregados al proceso han demostrado no ser las responsables del delito. (sic)

Con estos argumentos, que se desarrollan en forma extensa en el considerando sexto de la sentencia hoy impugnada, la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, elabora un nuevo pronunciamiento de fondo, acción que se justifica en el considerando octavo de la misma, cuando se menciona en la *ratio decidendi* que "... al existir errores de derecho en la sentencia impugnada, por no haberse comprobado el cometimiento del delito de usurpación previsto en el numeral 1 del Art. 580 del Código Penal" y se aplica el artículo 367 del entonces Código de Procedimiento Penal vigente, norma que dispone lo siguiente: Cuando la Corte Nacional de Justicia encuentre que es procedente la revisión dictará la sentencia que corresponda. Si la estimara improcedente, la declarará así, y mandará que el proceso sea devuelto al tribunal de origen.

Para luego modificar la decisión y revocar "la sentencia dictada en primera instancia por el juez cuarto de lo penal de Pichincha" y absolver a las señoras Evelyn Cristina Picerno Rivadeneira y Alexandra Katherine Picerno Rivadeneira.

De lo expuesto se evidencia, que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al momento de conocer el recurso de revisión propuesto dentro del caso N.º 988-2011, tenía la competencia para conocer nuevos elementos de prueba, valorarlos y desarrollar un nuevo pronunciamiento acerca de los elementos del fondo ventilados a lo largo de toda la causa y modificar la sentencia que sea objeto del recurso presentado.

Con este accionar, se evidencia que la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante la

sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011, atendió el recurso de revisión propuesto dentro del caso N.º 0988-2011 en forma satisfactoria, mediante el establecimiento de premisas fácticas claras que reflejan lo solicitado por la recurrente (considerando segundo), dentro del ámbito de sus competencias (considerando tercero, cuarto y quinto), conectando las premisas fácticas con los razonamientos jurídicos que resultaron de la aplicación normativa pertinente (considerando sexto), para lograr corregir los defectos en que el órgano judicial de instancia incurrió y solventarlos con la creación de una nueva decisión (considerando octavo).

El ejercicio jurisdiccional antes descrito, refleja una conexión que deviene en una línea de causalidad, armónica y clara, por lo que se infiere que la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia cumple con el parámetro de la lógica.

El tercer elemento que es objeto de este análisis, responde a la **comprensibilidad** y "... se refiere al lenguaje que se debe utilizar en una decisión judicial, mismo que debe ser claro, sencillo y entendible que permita su fácil asimilación y comprensión por parte de quienes intervienen en la causa, así como del público en general¹¹".

De la lectura de la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, se identifica que el lenguaje utilizado es claro, y permite una fácil comprensión del acto jurisdiccional en referencia.

Por tanto, esta Corte advierte que la sentencia dictada por la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, del 30 de diciembre de 2011, al cumplir los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, de la garantía de la motivación, no incurre en vulneración alguna a lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

Una vez que se ha determinado que la resolución objeto de la presente acción extraordinaria de protección, no vulnera la garantía de motivación; este Organismo considera pertinente señalar, que el juez cuarto de lo penal de Pichincha, que dictó sentencia condenatoria en primera instancia en el caso *sub examine*; sustanció y resolvió la causa, en ausencia de las querelladas, quienes, al no haber sido citadas legalmente y conforme al procedimiento que corresponde para tal efecto, no comparecieron al juicio penal; en consecuencia, no ejercieron su derecho a la defensa -material y técnica- en ningún momento o acto procesal.

No obstante, de aquello, el referido juez penal, pese a estas inconsistencias, resuelve la querrela propuesta, en franca vulneración de los derechos de las personas querelladas.

Sobre esta base, la Corte observa que si bien, los jueces de la ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional

de Justicia, advierten la inconsistencia en la tramitación y resolución del procesal penal en primera instancia, resarcendo los derechos de las querelladas a partir de la sentencia que acepta el recurso de revisión; no obstante, omiten poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura dicha irregularidad, a fin de que este organismo, en ejercicio de sus facultades señaladas en la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial, analice la conducta del referido juez; omisión que en tal razón, debe ser suplida por esta Corte 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. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura el contenido de la presente sentencia constitucional, a fin de que este Organismo, en ejercicio de sus facultades, establecidas en la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial y de ser procedente, analice la conducta del juez cuarto de lo penal de Pichincha que dictó sentencia de primera instancia en el caso *sub iudice*, del 4 de septiembre de 2006.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 2 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1454-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-EP.

la Corte Constitucional, el día lunes 11 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 2 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 066-16-SEP-CC

CASO N.º 0156-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Jaime Bowen Sánchez en calidad de representante de la sociedad anónima MANFRUIT S. A., comparece por los derechos que representa, deduciendo acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de julio de 2014 a las 12:28, y del auto que niega su petición de ampliación y aclaración del 11 de agosto de 2014, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013.

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 3 de febrero de 2015, el secretario general certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 12 de febrero de 2015 a las 12:08, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, disponiendo que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma.

Efectuado el sorteo correspondiente conforme lo previsto en 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, en sesión extraordinaria del 11 de marzo de 2015, le correspondió la sustanciación de esta causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

El juez sustanciador, mediante la providencia del 9 de junio de 2015 a las 10:54, avocó conocimiento de la acción propuesta, disponiendo que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, emitan un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, que se notifique a la Municipalidad de Guayaquil y al procurador general del Estado, y se toma en cuenta el escrito de *amicus curiae* presentado por el señor Marcel Montero Roa en representación de la compañía CORPORUM S. A., y a otros interesados de esta actuación procesal.

Decisión judicial que se impugna

En lo principal, el accionante impugna la sentencia dictada el 18 de julio del 2014, por los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso apelación de acción de protección N.º 0674-2013:

... ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se revoca la sentencia de primera instancia; y, en consecuencia, se declara sin lugar la acción de protección propuesta por la compañía MANFRUIT S.A., en contra de la M.I. MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL, en las interpuestas personas del Alcalde y Procurador Síndico Municipal, Abogados Jaime Nebot Saadi y Miguel Hernández Terán, por lo que se ratifica la validez de la Resolución Administrativa del 22 de julio del 2013, en el que se declara la nulidad del acto administrativo del 22 de marzo del 2012, invalidando de esta manera la aprobación de división del predio materia de controversia, que debe ser resuelta ante la justicia ordinaria. Se ordena que se oficie al Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, para que inscriba esta sentencia, dejando sin efecto la resolución de la jueza de primer nivel. Se deja a salvo el derecho que tiene el accionante Jaime Bowen Sánchez por los derechos que representa de la Compañía MANFRUIT S.A., de seguir las acciones que la Ley establece. Una vez ejecutoriada esta sentencia, la Secretaria Relatora encargada de la Sala, dé cumplimiento a lo determinado en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República...

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante en lo principal, manifiesta que ante la actuación del Municipio de Guayaquil contenida en el acto administrativo por la vulneración de los derechos constitucionales de su representada interpuso acción de protección, a la que en primera instancia, el 5 de septiembre de 2013, la jueza de la familia, niñez, y adolescencia resolvió declarar con lugar, por lo que fue interpuesto recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Indica, que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, luego de avocar

conocimiento del recurso planteado, señalaron audiencia para el 11 de noviembre de 2013, posteriormente, el 23 de enero de 2014, la Sala se excusa de conocer el recurso por no haber obtenido mayoría absoluta de votos para resolver, posterior a ello, una vez designados los nuevos jueces, estos señalan nueva audiencia la misma que después de varios diferimientos y conformaciones fallidas, se realizó el 15 de julio del 2014, posteriormente, esto es, el 18 de los mismos mes y año, la Sala dictó su resolución revocando la sentencia de primera instancia y declarando sin lugar la acción de protección, la cual fue notificada el 21 de julio de 2014, de la que también se solicitó aclaración y ampliación.

Señala que los jueces vulneraron el derecho a la propiedad, por cuanto, en su caso, el Municipio de Guayaquil actuó limitando el derecho al uso y goce de una parte de la totalidad del bien inmueble propiedad de su representada, al considerar que un tercero tendría derecho de dominio sobre parte del terreno, consideración que fue realizada aún en evidente contradicción con los registros catastrales, favoreciendo el abuso del derecho ocasionado por el Alcalde de Guayaquil, al permitirle interpretar normas legales a su arbitrio, obviando los términos legales e imponiendo lo que a él mejor “plugo”, aun contrariando el leal saber de su procurador síndico, para beneficiar supuestos derechos constitucionales de otra persona, afectando la facultad de disponer de su representada sobre el terreno que es de su propiedad.

Agrega, que pese a haber demostrado en la audiencia ante la Sala demandada que la propiedad no le corresponde al doctor Alfonso Oramas como supuesto propietario también del bien inmueble, al existir documentadamente una negativa de inscripción como propietario del inmueble, sin duda la Sala tenía pleno conocimiento de que la apelación del *amicus curiae* o tercer interesado, dejaba de tener efecto puesto que constaba efectivamente que no era propietario del predio del cual se desprendían algunas supuestas vulneraciones a sus derechos constitucionales y pese a ello, se observa, en un fragmento de la sentencia dictada, que el Tribunal prefirió beneficiar a quien no es legítimo dueño siquiera y que en primera instancia se supo reparar; razón por la cual, es imposible que ante tal situación jurídica se considere que deba ser resuelto por la justicia ordinaria el derecho de propiedad de su representada.

Indica que ha existido afectación a la tutela judicial efectiva por cuanto el Tribunal demandado jamás hizo referencia alguna de la inexistencia del derecho constitucional del doctor Alfonso Oramas que el Municipio de Guayaquil supo reconocer y demostrar en la audiencia realizada y que también en la decisión demandada, los jueces se limitan única y exclusivamente a realizar un análisis y revisión de la sentencia de primera instancia y no a dilucidar si existen o no derechos constitucionales afectados; de ahí que ni siquiera se haga mención a la inexistencia del derecho de dominio del apelante *amicus curiae*, puesto

que esa comprobación fue realizada en audiencia del 15 de julio del 2014, así como también que en ningún momento se realiza un verdadero análisis respecto del objeto del litigio constitucional subido en grado; es decir, si fueron o no violentados los derechos constitucionales de su representada por parte de la I. Municipalidad de Guayaquil; más todavía, si lo que realizan es un análisis de legalidad de la sentencia de la jueza de primera instancia como si fuere un Tribunal de Casación.

Manifiesta que la Sala ha desnaturalizado su rol de jueces constitucionales al referirse a que su deber “concretamente” es resolver respecto a lo decidido por la jueza de primer nivel, cuando su rol va más allá de lo establecido en la sentencia en primera instancia, verificando si existen o no vulneraciones a derechos reconocidos en la Constitución, ese es su rol y que dicha revisión deberá realizarse según lo actuado en el expediente; situaciones que conllevan a que sea notorio que la resolución carezca de la cualidad de justa, elemento que forma parte de la tutela judicial efectiva, así como la falta de imparcialidad como el no mencionar lo ocurrido en la audiencia del 15 de julio del 2014, referente al certificado expedido por el registrador de la Propiedad, en el cual se demuestra, sin duda alguna, que el señor Alfonso Oramas no es dueño del predio del cual su representada no puede disponer.

Señala como afectación del derecho al debido proceso en lo principal, que la decisión demandada carece de una debida motivación por cuanto no contiene la pertinencia de la aplicación de las normas jurídicas respecto de los elementos de hecho en la misma, como lo es el hecho del elemento demostrado en la audiencia; por tanto, la motivación de la decisión demandada es totalmente ajena a la realidad del proceso constitucional debatido más aún, cuando este derecho a la par con la tutela judicial efectiva se encuentra limitada únicamente a la sentencia dictada por la jueza de instancia y jamás se hace referencia al proceso constitucional en sí, ni a las pruebas aportadas por las partes en ambas instancias, por lo cual la motivación que se emplea jamás podría ser considerada la adecuada si de esta no se desprende la verdad procesal.

Indica que la afectación del derecho a la seguridad jurídica, dentro del minúsculo análisis de la sentencia demandada, no se refieren al problema constitucional de fondo, producto de la mínima apreciación que se tuvo al momento de verificar todo el proceso y no solo limitarse a la revisión de la sentencia, y de lo cual se puede observar que el Alcalde de Guayaquil vulneró la seguridad jurídica de su representada, y que de ello, era deber del Tribunal demandado así declararlo.

En este orden, el legitimado activo demanda la vulneración de los derechos y garantías contenidos en los artículos 66 numeral 26, 75, 76 numeral 7 literal I; 82 y 321 de

la Constitución de la República¹, referidos al derecho a la propiedad, la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

Pretensión concreta

Con estos antecedentes, el accionante solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia materia de la impugnación, así como también el auto de aclaración y ampliación.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

De la revisión del proceso constitucional, no consta que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas hayan comparecido, presentando el informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, conforme lo requerido por el juez ponente mediante oficio N.º 065-CC-DMVO-2015 (fs. 43).

Procuraduría General del Estado

A foja 11 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional.

Tercero interesado

De fojas 14 a 32, comparece el señor Marcel Montero Roa en calidad de gerente general y representante de la compañía

CORPORUM S. A., como tercer interesado dentro de la presente garantía jurisdiccional, impugnando también la decisión demandada, manifestando, en lo principal, que:

El 10 de abril del 2013 en la ciudad de Guayaquil su representada celebró ante el notario trigésimo octavo del cantón Guayaquil una escritura de compraventa sobre el solar A-TRES, ubicado en el sitio Río Chongón, parroquia Chongón, con una superficie total de quince punto treinta y un hectáreas, cuyo código catastral es el número uno tres cuatro tres siete, matrícula número cuatrocientos ocho mil ochocientos cincuenta y cinco de propiedad de la compañía MANFRUIT S. A., y que dicho solar es el resultado de la división predial que la referida compañía solicitó y que posteriormente fue aprobada por el Municipio de Guayaquil mediante la Resolución SMG-AA-2012-070 del 22 de marzo de 2012.

Indica, que luego de que el Alcalde de la ciudad de Guayaquil dispusiera el 13 de abril de 2013, el inicio de un expediente administrativo de revisión de oficio de la citada resolución, el 22 de julio del 2013, mediante acto administrativo sin signatura, resuelve invalidar el acto administrativo por lo que el representante de la compañía MANFRUIT S. A., presentó acción de protección demandando la vulneración de los derechos constitucionales que de tal actuación había surtido en contra de la compañía.

Luego de hacer una narrativa de los antecedentes de la tramitación de la acción de protección en las dos instancias, indica que la decisión demandada vulnera el derecho a la propiedad, por cuanto en ninguna parte se analizan los derechos que han sido violentados por parte de la Municipalidad de Guayaquil, y que ello constituye una clara omisión por parte de los jueces constitucionales ya que el análisis constitucional obligaba jurídicamente a soportar la invalidación de la partición solicitada cuando se ha demostrado que antes de tal partición el predio en su totalidad ha sido propiedad de la compañía MANFRUIT S. A., desde 1993.

Señala que la omisión conlleva a la afectación del derecho a la seguridad jurídica; como el de no establecer que las normas de derecho son de cumplimiento obligatorio y que las interpretaciones que realicen los servidores públicos de las mismas solo caben en los casos de obscuridad de la norma, vacío o cuando su sentido no sea claro, ya que en ese sentido las interpretaciones no podrán cambiar el sentido de la norma, ni podrán ser realizadas al arbitrio de la autoridad que deba hacerlas cumplir, para que de tal manera no se vulnere la seguridad jurídica de todos los ciudadanos a tener la conciencia plena que todas las normas serán cumplidas por las autoridades competentes, y que en este caso la Sala demandada está de acuerdo con la interpretación que la Alcaldía de Guayaquil realizó respecto del artículo 413 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, sin que para ello hagan el necesario establecimiento si tal interpretación se encontraba enmarcada en el cumplimiento como normas jurídicas imperantes del ordenamiento en general que le atribuían tal competencia.

¹ Constitución de la República Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental.

El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

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.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

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.

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Indica que los jueces han incurrido con su accionar en una indebida tutela judicial efectiva por la limitación en el análisis frente a la actuación realizada en la audiencia del 15 de julio de 2014, y de la revisión de la resolución del inferior, sin tomar en cuenta lo actuado en la referida audiencia, denotando de jueces constitucionales más bien como jueces espectadores y sin sujetarse a su rol de garantista de derechos constitucionales.

Concluye manifestando que la decisión demandada afectó derechos constitucionales protegidos de la compañía MANFRUIT S. A., en su fallo del 18 de julio de 2014, y por la concatenación de esta, con otros actos materia de la misma, se afectan derechos constitucionales protegidos de terceros quienes han adquirido legal y legítimamente predios por parte de la compañía MANFRUIT S. A., a partir de una ilegal actuación del Municipio de Guayaquil, como el caso de su representada.

Audiencia pública

Mediante providencia dictada el 6 de enero de 2016, el juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, convocó a las partes procesales y a los terceros interesados dentro de la causa N.º 0156-15-EP, a audiencia pública oral para el 14 de enero de 2016, y de la razón sentada por el actuario, se desprende que comparecieron a la misma el doctor Carlos Tapia Velásquez en representación del legitimado activo Jaime Bowen Sánchez; el abogado Otto Carvajal Flor, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil; el abogado José Trujillo Rodríguez en representación de la Procuraduría General del Estado y, el abogado Juan José Zevallos en representación del señor Alfonso Aníbal Oramas González.

Intervención del legitimado activo

Instalada la audiencia, se concede la palabra al doctor Carlos Tapia Velásquez, quien hace referencia de los antecedentes de orden administrativo que motivaron la presente acción, para luego de aquello señalar que “la jueza de primer nivel, aceptó la acción porque entendió, comprendió, estudió que efectivamente hubo una vulneración constitucional, se vulneró los derechos constitucionales de MANFRUIT S. A., por cuanto se irrespetó el derecho de propiedad que tenía a disponer de su bien, que es un derecho protegido constitucionalmente y que la Corte Constitucional de Ecuador ya ha emitido pronunciamientos respecto de aquello” de igual forma, refiere que el Tribunal de Apelación, “omite deliberadamente en referirse al expediente en su conjunto, a todas las pruebas actuadas allí y se limita a hacer un examen del texto de la sentencia, es decir, deja de lado su calidad de jueces de segundo nivel y se convierte en Tribunal de Casación y solamente se dedican y resuelven en función de las debilidades, mas, no entran a hacer un estudio completo del expediente, por lo tanto, los criterios de razonabilidad, credibilidad, etc. que ha establecido la Corte como necesarios para que una resolución tenga validez no aparecen ciertos, por cuanto al omitirse la referencia a estos aspectos, la sentencia de la Corte deja de ser debidamente motivada”.

Intervención de la Municipalidad de Guayaquil

El abogado Otto Carvajal Flor, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil, en lo principal, señala que “... la Municipalidad de Guayaquil en el año 2002 procedió a través de un delegado del alcalde a aprobar la división del predio que es materia de discusión (...) posteriormente en el año 2013, acude el doctor Oramas indicando de que el predio en el cual se había hecho la división, era de su propiedad, por ello el alcalde inicia un expediente administrativo de revisión de oficio, amparándose en la disposiciones del COOTAD, en este trámite de revisión, compareció tanto MANFRUIT S. A. como el doctor Oramas, al finalizar, el alcalde tomó la decisión de revocar la resolución que en principio en el año 2012, había aprobado el señor Maridueña, pero para ello, para revocar, se amparó en la certificación del Registro de la Propiedad (...) ocurre que cuando el registrador de la propiedad niega la posibilidad de inscribir la escritura de compra-venta que había hecho el señor Oramas a favor de la compañía SINOVIL, el doctor Oramas, acude mediante demanda civil con el propósito de ver la posibilidad de que el registrador de la propiedad a través de la orden del juez, revoque su negativa de inscripción, en efecto, en sentencia de 29 de agosto de 2014, a las 12h18, que en copia se adjuntó hoy en Quito mediante un escrito, resolvió: declarar con lugar la demanda y dispone que se inscriba en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil, la compra-venta que realiza el doctor Alfonso Oramas Gonzales a favor de la compañía SINHOLI S. A (...) estos hechos el Municipio traslada a través de esta audiencia porque desconocía cuando se dio el trámite administrativo, volviendo a insistir que actuó en función de la certificación en cuanto a la inscripción de acciones hereditarias”.

Intervención del tercero interesado

El abogado Juan José Zevallos en representación del señor Alfonso Aníbal Oramas González, en lo principal, indica “que la parte accionante compareció ante la jueza de la familia, niñez y adolescencia y presentó una acción de protección contra un acto administrativo con la finalidad de que se lo declare nulo, inclusive en la demanda de acción extraordinaria de protección, ratifica que está presentada contra un acto administrativo ejecutoriado dictado por un GAD, en este caso municipal, estas afirmaciones evidencian la improcedencia de la acción de protección ya que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional dice que la acción de protección de derechos, no procede cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. El acto administrativo dictado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil, es apelable tanto en la vía administrativa como en los órganos de la Función Judicial, conforme el artículo 173 de la Constitución” agrega que “la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal, cumple con las exigencias del artículo 76 numeral 7, literal 1) de la Carta Magna, puesto que, está muy motivada con la aplicación de principios jurídicos jurisprudenciales y con las explicaciones razonadas a estos principios”. Finalmente, alega que “estamos en presencia de un conflicto de mera legalidad y sobre este tema está vigente la resolución de la

Corte Constitucional dictada por el Pleno con el número 53-2010 y publicada en el Registro Oficial 333 del 29 de mayo del 2010, que dispone que no se puede accionar la justicia constitucional para resolver conflictos de mera legalidad, en consecuencia solicitamos se confirme la sentencia, materia del recurso porque constituye una garantía de los derechos reconocidos por la Constitución de la propiedad del doctor Alfonso Oramas González”.

Intervención del delegado del procurador general del Estado

El abogado José Trujillo Rodríguez, en lo principal, sostiene que el accionante “no ha argumentado jurídicamente cómo es que la sentencia que se está impugnando ha vulnerado el debido proceso y el resto de derechos constitucionales que se invocan, no se explica, solo se lo menciona, y la discusión versa sobre lo que ya ha sido resuelto y esa es no la materia de discusión en este escenario”. Refiere que la sentencia está perfectamente motivada, en tanto, se hace una contraposición del criterio expresado por la jueza con lo que realmente ha sucedido en el proceso, entonces, “lo que expresa la Sala es que la decisión de la jueza es equivocada porque no consideró ciertos aspectos”. Añade que “considera la Sala que ahí hay un asunto de mera legalidad, porque estudiando las compulsas procesales se da cuenta que dentro del expediente administrativo que se impugna en la vía constitucional había un problema o un litigio de bienes, en el cual, como ha sido exhibido incluso actualmente, existe una sentencia judicial de un juez de lo civil, entonces, lo que dice la Sala es que este litigio es civil, y en cuanto al acto administrativo, vaya impúgnelo en la vía contencioso administrativa”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

En la presente causa el accionante acredita la condición en la que comparece, y por los derechos que representa, se encuentra legitimado para interponer la referida acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”; y del contenido del artículo 439 *ibidem*, que señala: “Las acciones

constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, reiterando que nuestra justicia constitucional es abierta respecto del acceso a la justicia.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección como parte de las garantías jurisdiccionales consagradas en la Constitución del 2008, tiene por objeto preservar o restablecer cualquier derecho constitucional, cuya finalidad es garantizar que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos de cualquier autoridad de la administración pública deben ser dictados con observancia al texto supremo y por ello pueden ser sujetos de control; ante lo cual la acción extraordinaria de protección constituye un verdadero amparo contra decisiones judiciales vulneratorias de derechos constitucionales, es decir, es una garantía constitucional contra sentencias, autos y resoluciones jurisdiccionales violatorias al debido proceso y otros derechos constitucionales consagrados en la Norma Suprema, en tratados y convenios internacionales de derechos humanos.

De esta forma, la Corte Constitucional está facultada por rango constitucional mediante la acción extraordinaria de protección para realizar el análisis y control de las sentencias o autos definitivos que por acción u omisión hayan vulnerado normas que rigen el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, cuya vulneración es determinada luego de realizar un análisis sustancial de la decisión sometida a un estudio constitucional, y de ser el caso, declarar la vulneración de la norma o normas constitucionales indicadas u otras, disponiendo de ello la reparación integral conforme lo previsto en el numeral 3 del artículo 86² de la Constitución de la República.

Adicionalmente, para el presente caso, al ser materia de análisis la decisión recurrida dentro de la tramitación de una garantía jurisdiccional como es la acción de protección, se considerará para ello lo establecido en la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 351 del

² Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: (...) 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. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse. Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

29 de diciembre del 2010 y en tal condición, se considerará que la actuación de los jueces que han conocido la acción de protección sea circunscrita al examen y decisión de la materia constitucional con prescindencia de todo aquello que tenga que ver con la vulneración o amenaza de vulneración del derecho constitucional³.

Planteamiento de los problemas jurídicos

En el caso *sub judice*, conforme se ha indicado la resolución que se impugna, es la dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013, ante lo cual es menester reiterar que la naturaleza de dicha acción está contemplada entre las garantías jurisdiccionales previstas en el artículo 88⁴ de la Constitución de la República y asimismo de la obligatoriedad que tienen las juezas y jueces constitucionales⁵, a fin de asegurar el ejercicio de dichas garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86⁶.

³ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP, suplemento del Registro Oficial N.º 372 del 27 de enero del 2011, pág. 41.

⁴ Constitución de la República del Ecuador:

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.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC:

“(3.3). La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales...”

⁶ Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.
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:
 - a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.
 - b) Serán hábiles todos los días y horas.
 - 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.
 - d) 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.
 - e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.
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. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de

Bajo estas condiciones, y conforme lo ha señalado de manera reiterada el Pleno de esta Corte, la acción de protección ha sido consagrada en nuestra Norma Suprema para tutelar los derechos constitucionales de las personas, vulnerados por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular; el cual se trata de un procedimiento sencillo, rápido y eficaz, autónomo, directo y sumario, y en ningún caso pueden ser aplicables normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho, guardando armonía con el objeto de esta garantía jurisdiccional dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual señala:

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

Su objetivo es claro, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en nuestra Constitución, teniendo como fin reparar el daño causado, así al juez constitucional de primera instancia le corresponde evaluar si la acción u omisión, constituye simultáneamente un incumplimiento de los deberes constitucionales, y que ello conlleve a la vulneración de un derecho constitucional, y de ser el caso, la procedencia de la acción de protección contra el particular, y de dicha evaluación acceder quien no se crea debidamente favorecido mediante el recurso de apelación, conforme al segundo inciso del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República, el cual señala: “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

Los jueces de primera instancia que conocen la acción de protección, deben encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la supuesta vulneración y de ello, a la Sala de la Corte Provincial, que corresponda realizar el examen en la interpretación de los hechos del caso, para efectos de asegurar la protección de los derechos y garantías contenidos en la Constitución de la República, en todos los eventos en los que se reclame su amparo en virtud del ejercicio de la acción de protección; siendo claro que el recurso de

derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.

apelación⁷, conlleva a que los jueces de la Corte Provincial que la conocen, analicen en esencia que lo actuado por el juez constitucional de primera instancia haya sido acorde a los parámetros constitucionales, legales y doctrinarios que rigen la justicia constitucional, realizando un nuevo examen de la interpretación de los hechos del caso, ahora sustentado con un recurso de apelación.

En sí, dicho examen observa que en su inicio el juez constitucional de primera instancia habría evaluado y determinado si la acción u omisión recurrida, constituye simultáneamente un incumplimiento de los mandatos constitucionales, por el que se hayan vulnerado garantías y derechos constitucionales, y de tal convalidación, de ser el caso, la procedencia de la pretensión de quien acude en auxilio de la justicia constitucional y posteriormente, de dicha evaluación acceder quien no se crea debidamente favorecido con el recurso de apelación, conforme lo indica el segundo inciso del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República antes referido y el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en el presente caso, ante la petición de tutelar derechos, el 5 de septiembre de 2013, la jueza de la Familia, Niñez, y Adolescencia resolvió declarar con lugar la acción de protección propuesta por el legitimado activo⁸; por lo que fue interpuesto recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas y frente a ello, la Sala demandada ha considerado revocar la sentencia de primera instancia, y declarar sin lugar la acción propuesta con la adición de dejar a salvo el derecho del accionante de seguir las acciones que la ley establece, argumentando en lo principal que al no existir vulneraciones de derechos constitucionales, ello corresponde que sea conocida y

⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

⁸ Unidad Judicial N.º 4 Familia, Mujer Niñez y Adolescencia de Guayaquil.- Juicio N.º 2013-14706 (fojas 480 a 485), sentencia del 5 de septiembre del 2013 a las 11:01: “DECLARA CON LUGAR la acción de protección constitucional propuesta por JAIME BOWEN SÁNCHEZ, en representación de la persona jurídica Compañía Anónima MANFRUIT S.A. en contra de la M.I. MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL, en las interpuestas personas del Alcalde y Procurador Síndico Municipal, Abogado JAIME NEBOT SAADI y MIGUEL HERNÁNDEZ TERÁN, por lo que declaro nulo el acto administrativo contenido en la Resolución del señor alcalde Jaime Nebot Saadi de fecha 22 de julio de 2013, dentro del sumerio administrativo seguido de oficio contra la resolución administrativa de 22 de marzo de 2012 que autorizó la partición del predio de propiedad de MANFRUIT S.A. en seis lotes de cabidas distintas.- Oficiese al Registrador de la Propiedad de Guayaquil a fin de que proceda con la inscripción en los registros de todos y cada uno de los predios resultantes de la división según la resolución del 22 de marzo del 2012...”.

resuelta la pretensión ante la justicia ordinaria y que a decir tanto del legitimado activo como del tercer interesado, lo resuelto por los jueces de la Sala demandada como jueces constitucionales, ha vulnerado normas constitucionales referidas a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva con afectación del derecho a la propiedad, y ante ello, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 18 de julio de 2014 a las 12:28, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 18 de julio de 2014 a las 12:28, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada el 18 de julio de 2014 a las 12:28, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

Nuestra Norma Suprema en su artículo 75 señala respecto al derecho a la tutela judicial efectiva lo siguiente: “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 quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

En virtud de ello, esta Corte de manera reiterada, ha señalado que:

La tutela judicial efectiva es aquel derecho que garantiza que todas las personas puedan acceder a los medios de justicia, sin que dicho acceso esté limitado por trabas o condiciones que les impidan justiciar sus derechos constitucionales. En este sentido, se constituye en un deber de los operadores de justicia garantizar la sustanciación de procesos transparentes y eficientes en los cuales se respeten por igual los derechos de las partes procesales, sobre las sólidas bases de los principios de inmediación y celeridad. La Corte Constitucional sobre

este derecho manifestó: A la hora de definir o interpretar el alcance de la tutela jurisdiccional efectiva, se podría indicar en términos generales que este constituye el derecho que tiene toda persona 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 propuestas⁹.

Tal derecho no implica exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales, sino que una vez ejercido tal derecho, los jueces deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia, consagrándose en nuestro ordenamiento que tal respeto a la tutela judicial efectiva sea el sometimiento de la actividad judicial a las disposiciones constitucionales y legales, esto es, a través de un debido proceso para obtener del operador de justicia actuaciones debidamente motivadas respecto de las pretensiones e intereses de las partes que denoten el equilibrio procesal, por lo que en aquel sentido está claro que este derecho conforme lo ha ratificado el Pleno de esta Corte guarda relación con otros derechos de protección consagrados en el texto constitucional, como es de manera relevante el debido proceso y sus garantías, dentro de las cuales se establece el derecho a la motivación.

En este contexto, se observa que el legitimado activo, Jaime Bowen Sánchez en calidad de representante de la sociedad anónima MANFRUIT S. A., ha comparecido en la presente causa presentando la respectiva acción de protección, misma que fue aceptada en primera instancia por la jueza de la Unidad Judicial N.º 4 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, y posteriormente revocada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en virtud del recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo.

En definitiva, el accionante ha accedido de forma plena al servicio de la administración de justicia mediante la activación de la acción de protección, la cual considero pertinente para tutelar sus derechos presuntamente vulnerados; garantía jurisdiccional que ha sido sustanciada con base en la normativa constitucional y legal, hasta concluir el proceso con una sentencia de segunda instancia. De manera que el accionante, no solo que ha comparecido ante las autoridades jurisdiccionales con la formulación de una pretensión, sino que ha obtenido de los órganos jurisdiccionales competentes, la respuesta a sus pretensiones; ahora, el cargo respecto de si dicha resolución respeta los parámetros constitucionales –motivación–, se abordará más adelante. Por otra parte, se constata que el legitimado activo ha ejercido de forma plena su derecho a la defensa dentro del proceso constitucional, haciendo uso de las herramientas técnicas que le faculta nuestro ordenamiento jurídico, para justificar sus pretensiones, luego de lo cual al finalizar el proceso y al no encontrarse

satisfecho con la resolución de apelación, ha presentado la correspondiente acción extraordinaria de protección.

A partir de lo antes expuesto, esta Corte determina que en el presente caso, no se advierte la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en tanto, tal como ha quedado expuesto, el legitimado activo ha comparecido a la justicia constitucional, mediante la formulación de una acción de protección (acceso a órganos jurisdiccionales), la misma que ha sido sustanciada conforme a las disposiciones jurídicas que regulan su tramitación hasta su finalización y en observancia plena de los derechos que les asiste a los sujetos procesales (debida diligencia de los jueces).

En razón de lo expuesto por esta Corte en relación al principio de interdependencia¹⁰ ante los derechos citados, para el presente caso corresponde analizar si la decisión demandada conforme lo exponen tanto el legitimado activo, como el tercero interesado en que se haya dado cumplimiento con una adecuada motivación y de ello, la certeza del pleno ejercicio de la referida tutela judicial efectiva.

En tal orden, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina que en todo proceso deberá cumplirse con las garantías básicas respecto del debido proceso y acerca de la motivación, se señala textualmente:

Art. 76.- (...) 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.

En armonía con ello, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala en el numeral 9 del artículo 4, que: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

Así también se ha indicado que al ser la motivación una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, por la exigencia que conlleva a que todas las autoridades públicas deben justificar las razones por las

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 036-13-SEP-CC, caso N.º 1646-10-EP.

¹⁰ Constitución de la República:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

cuales dictan sus decisiones para cada caso concreto, el Pleno de esta Corte de manera sistemática, ha establecido desde el período de transición que:

En relación al derecho al debido proceso plasmado en el Art. 76 de la Constitución de la República, se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose en debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho¹¹.

En este orden, la Corte Constitucional ha establecido también en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es menester la concurrencia del cumplimiento de tres requisitos esenciales que son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad de la siguiente manera:

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 conflicto¹².

En este orden, en el caso *sub judice*, esta Corte procede a analizar la aplicación de los requisitos para que la motivación pueda considerarse adecuada (razonabilidad, lógica y comprensibilidad) para con dicho análisis concluir si existió o no vulneración al derecho a la motivación demandado en la sentencia impugnada.

Razonabilidad

Para el análisis del cumplimiento de este primer parámetro, este corresponde a las fuentes del derecho expresadas por normativa constitucional, legal o jurisprudencial, que tiene relación al caso de la materia de la que han

dictado su decisión; esto es, la determinación analítica en que la decisión materia fue dictada en observancia de los preceptos constitucionales y la normativa que rigen al mismo, para lo cual se ha de considerar que la decisión demandada trata de la garantía jurisdiccional de la acción de protección consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, reiterando que la acción de protección constituye ser el mecanismo procesal eficaz que consagra nuestro ordenamiento constitucional al amparo de la justicia constitucional, que conlleva la declaratoria de la vulneración de derechos constitucionales con la subsecuente reparación de los mismos, para lo cual le corresponde al juez constitucional que conoce tal garantía verificar y argumentar la procedencia o improcedencia como tal de la tutela solicitada.

De ello, siendo claro que al tratarse de la acción de protección, los jueces que actúan con competencia constitucional tienen la labor de argumentar detalladamente, y a partir del caso concreto analizar y determinar la vulneración o no del derecho o derechos constitucionales tutelados, acorde a los preceptos que rigen la debida administración de la justicia constitucional, caso contrario implicaría una inobservancia al mandato constitucional del referido artículo 88 de la Constitución de la República.

En este orden, en el caso *sub judice*, la decisión demandada debe estar fundamentada en lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los criterios dados por esta Corte a través de su jurisprudencia, en especial la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, en la cual, al analizarse la naturaleza y alcance de la acción de protección y en base a una interpretación conforme del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se estableció que “es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional”. Agregado que “El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión, previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será al calificar la demanda mediante auto. En tanto, las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

En este sentido, encontramos que los jueces demandados resolvieron revocar lo dictado en primera instancia por la jueza *a quo*, y como consecuencia, negar la acción de protección propuesta por el legitimado activo, dejando a salvo el derecho de seguir las acciones que la ley establece,

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia No. 0034-09-SEP-CC (Caso No. 0422-09-EP) de 19 de diciembre de 2009

¹² Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio del 2012.

argumentando en lo principal que al no existir vulneraciones de derechos constitucionales, ello corresponde que sea conocida y resuelta la pretensión ante la justicia ordinaria.

La Sala demandada determinó que la garantía jurisdiccional de la acción de protección no era la vía adecuada ni idónea para la reclamación formulada por el legitimado activo, luego de confrontar las circunstancias fácticas conforme el artículo 88 de la Constitución de la República y del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto, en armonía con lo dispuesto por esta Corte en la sentencia antes referida.

En el presente caso, el legitimado activo demandó mediante acción de protección, “el acto administrativo emanado por el Alcalde de Guayaquil, abogado Jaime Nebot Saadi, proveniente de una revisión de oficio incoada por la M. I. Municipalidad del acto administrativo de fecha 22 de marzo de 2012, suscrito por el delegado del alcalde, concejal sociólogo Víctor Maridueña con fundamento en informes de la DUAR y Procuraduría Síndica Municipal que autorizó la división del predio de mi propiedad en 6 lotes, a los que se les adjudicó registro de catastro individualizado”, afirmando que tal acto administrativo del 22 de julio de 2013, “violentó el derecho a la propiedad protegido constitucionalmente en el número 26 del artículo 66 de la carta constituyente puesto que su resolución restringe, constriñe, disminuye, menoscaba y anula el ejercicio del uso y usufructo a que tiene derecho MANFRUIT S. A., sobre su propiedad, en franca confrontación con el derecho constitucional que invoco”; en tal virtud, se observa que el legitimado activo en su acción de protección demandó el reconocimiento del derecho de propiedad sobre el bien inmueble.

La Constitución de la República consagra el derecho a la propiedad en el capítulo sexto, “Derechos de Libertad”, artículo 66, el cual reconoce y garantiza a las personas: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”; así también el artículo 321 constitucional consagra: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

En este caso, la labor de los jueces constitucionales que conocieron la causa producto de los recursos de apelación propuestos tanto por el representante del Municipio de Guayaquil en calidad de legitimado pasivo en la acción de protección, como por uno de los terceros interesados o *amicus curiae* dentro de la acción y cuya concurrencia se la observa como participe desde la audiencia realizada en primera instancia (fs. 56 a 63 y vta. del proceso de primera instancia), era la de analizar las circunstancias fácticas y verificar ante tales recursos la existencia real del derecho constitucional demandado frente a los principios que rigen la justicia constitucional y el derecho procesal constitucional.

En este orden, se puede evidenciar de la lectura de la sentencia de apelación que esta inicia con una exposición de la competencia como jueces constitucionales de instancia, validez procesal, aspectos conceptuales y doctrinarios de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, antecedentes de la acción que motiva el recurso de apelación materia de análisis de los mismos, y seguidamente, en lo que se refiere a la verificación de la existencia de la vulneración de los derechos constitucionales demandados, se observa que los jueces demandados en el considerando sexto señalan que:

SEXTO: Como jueces de segunda instancia y de conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debemos resolver en mérito de lo actuado en el expediente, concretamente en lo decidido por la jueza de primer nivel. Se verifica que la mencionada juzgadora en su sentencia, la mayor parte se dedica a realizar una amplia explicación de lo que consiste nuestro nuevo estado constitucional de derechos y justicia, el rol de los jueces conforme a la Constitución y demás doctrinas y teóricas de carácter constitucional. Sin embargo, la jueza de primer nivel omitió en primer lugar verificar si la naturaleza del caso propuesta por la accionante, se adecua o no con la naturaleza constitucional de la acción de protección, debido a que la Corte Constitucional, ha establecido en reiteradas ocasiones, que la acción de protección no es una herramienta o un mecanismo para solucionar conflictos de mera legalidad, ya que de eso se encarga de resolver la justicia ordinaria, para que las partes puedan acudir a esta misma para la reclamación de sus derechos e impugnar la ilegalidad de los actos que vulneren sus intereses. (Ver jurisprudencia vinculante, SENTENCIA No. 001-10-PJO-CC, del caso No. 0999-09-JP y resolución No. 053-10-SEP-CC, del Pleno de la Corte Constitucional, R.O. 333-S, 29-02-2010).

Así también, del análisis efectuado por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en aplicación de la Constitución de la República y de las normas referidas a la garantía jurisdiccional de la acción de protección, determinan la omisión incurrida por el juez *a quo* conforme a normas que rigen la justicia constitucional indicando en el considerando séptimo que:

SEPTIMO: (...)...En la sentencia venida en grado, en ningún momento se declara de manera expresa y específica, cuáles fueron los derechos constitucionales que fueron supuestamente vulnerados, siendo esto la controversia que se la impugna a través de la acción de protección. Lo mencionado es tan primordial e importante en establecer, porque el rol del juez garantista es efectivamente el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, tal como lo establece el Art. 88 de nuestra Carta Magna; pero para esto, el juez debe verificar si efectivamente hubo o no dicha vulneración para posterior garantizar su protección y reparación si el caso lo amerite. Caso contrario, sino existe vulneración de derechos constitucionales, entonces la acción de protección pierde su razón de ser, porque esta garantía no puede

conocer y resolver aspectos o problemas que están en el campo de la legalidad, y si lo hiciera, se estaría desnaturalizando la acción de protección. Esto constituye un error inexcusable por parte de la jueza de primer nivel, al ni siquiera haber declarado si hubo o no la violación de derechos constitucionales y lógicamente motivando dicha decisión.

Por su parte, en el considerando octavo se realiza el contraste entre la argumentación expuesta por el legitimado activo en la acción de protección con las pruebas aportadas por las partes, concluyendo con una construcción argumentativa que establece la improcedencia de la pretensión de la acción de protección, señalando en el considerando noveno, que:

NOVENO: Una vez realizado el análisis de la sentencia impugnada a través del recurso de apelación, nos corresponde resolver si efectivamente existe o no vulneración de derechos constitucionales. Tenemos como causa principal la controversia entre dos personas sobre un bien inmueble, por una parte la compañía MANFRUIT S.A. y el Dr. Alfonso Oramas González. La parte accionante manifiesta que la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, a través de la resolución expedida por el Alcalde de Guayaquil, el 22 de julio del 2013, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a su vez se vulneró el Art. 76 numeral 7, literal I de la Constitución, esto es, que la resolución administrativa materia de la controversia, carece de motivación. El Art. 82 de la Constitución consagra: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamentó en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas Jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En el presente caso no se observa que la parte accionada, haya vulnerado a través de la resolución objeto de la Litis, el citado artículo, debido a que el Alcalde de Guayaquil, ha cumplido a cabalidad con lo establecido en el COOTAD (norma pertinente al caso) y a su vez con la Carta Magna en relación al debido proceso y a la protección de los derechos constitucionales. Por otra parte, la resolución del 22 de julio del 2013, no vulnera en absoluto el Art. 76 numeral 7 literal I de la Constitución, en lo referente a la motivación de las decisiones de los poderes públicos, por cuanto se desprende que el Alcalde en su resolución expone las razones de justificación legal, así como también la explicación pertinente de su aplicación, para haber adoptado la decisión materia de la controversia cumpliendo de esta manera las reglas de la motivación. En vista de esto, al no existir vulneraciones de derechos constitucionales, existe una contienda o disputa entre dos personas acerca de la propiedad de un bien inmueble, lo cual corresponde a que sea conocido y resuelto ante la justicia ordinaria, porque la acción de protección no puede resolver cuestiones de mera legalidad y además porque se configura las causales de improcedencia de la acción de protección, de acuerdo a lo establecido en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Lo cual denota un acertado ejercicio de aplicación de los preceptos constitucionales, jurisprudenciales y legales que rigen para la garantía jurisdiccional de la acción de protección, regidos por el derecho procesal constitucional o justicia constitucional conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y sin alejarse de la línea jurisprudencial y de la amplia doctrina dictada por esta Corte, denotando el análisis propio de la materia con una argumentación sustentada y por ende, con el cumplimiento del requisito de la razonabilidad.

Lógica

En cuanto a este segundo requisito que configura la motivación, esta se constituye en la debida coherencia contenida en una decisión judicial a través de la sistematización entre las premisas que conforman una decisión con la relación de la decisión final del caso concreto; esto es, que corresponde determinar si la resolución contiene un argumento debidamente expuesto, dentro del cual exista un orden lógico entre las premisas que conforman la decisión con la conclusión final. “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”¹³.

En el caso *sub judice*, de la decisión impugnada luego de determinar la validez del proceso, los jueces demandados detallan y analizan en el considerando cuarto todos los elementos fácticos que incluye la posibilidad de impugnar ante la vía ordinaria los actos administrativos de autoridad pública y en el considerando quinto se expone la pretensión del legitimado activo mediante la garantía jurisdiccional de la acción de protección.

Dicha contraposición, se puede determinar que la decisión demandada posee una estructura coherente, ya que después de determinar la relación de los elementos fácticos y jurídicos, los jueces demandados llegan a la conclusión de que el análisis realizado en primera instancia conlleva a la improcedencia de la garantía jurisdiccional de la acción de protección y por ende, la revocatoria de lo dictado, al no existir vulneración de derechos constitucionales, se observa un claro análisis en el contenido de los considerandos previos a dictaminar en la sentencia *sub examine*, en cumplimiento con la exigencia constitucional de la **lógica** en la motivación de resoluciones judiciales, acorde a la naturaleza del recurso de apelación interpuesto oportunamente por los demandados ante la Corte Provincial de Justicia.

Comprensibilidad

Finalmente, en lo que respecta a este requisito de **comprensibilidad**, este se refiere a que “... las decisiones

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

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...¹⁴.

El cumplimiento de este requisito conlleva a que las resoluciones deban estar redactadas en un lenguaje comprensible y claro que pueda ser entendido por los ciudadanos en general, conforme lo dispone el numeral 10 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este contexto, de la decisión demandada, se evidencia que la misma es estructurada con un lenguaje claro y que comienza su exposición con los antecedentes del caso que motiva la garantía jurisdiccional de la acción de protección, luego el reconocimiento de la competencia para adoptar la decisión judicial, seguido del detalle y análisis de los hechos relevantes demandados en la acción de protección, y de la omisión incurrida por la jueza que conoció la acción de protección en primera instancia, concluyendo con la decisión adoptada de la improcedencia de lo dictaminado en primera instancia, dejando a “salvo el derecho que tiene el accionante Jaime Bowen Sánchez por los derechos que representa de la Compañía MANFRUIT S. A., de seguir las acciones que la Ley establece”, condiciones claras por las que se puede colegir que la decisión demandada es comprensible, lo cual conlleva al entendimiento de su contenido que determinan la procedencia del recurso de apelación propuesto.

Esta Corte reitera que mediante la sentencia N.º 102-13-SEP-CC¹⁵, ha establecido respecto a la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* tanto del artículo 42 como del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional referidos tanto para los requisitos de admisibilidad y de procedibilidad de la acción de protección, estableciendo en el numeral 4 de la Sentencia en referencia al artículo 42, lo siguiente:

El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP, segundo suplemento del Registro Oficial N.º 161 del 14 de enero de 2014.

En tal sentido, y en torno a lo solicitado en la acción de protección en primera instancia, y analizado por los jueces demandados que motiva la presente acción extraordinaria de protección, y de manera puntual en la argumentación contenida en el considerando sexto de la misma de la improcedencia a través de la garantía jurisdiccional de la petición de tutela, esta Corte reitera a quienes acuden en auxilio de la justicia constitucional al amparo de las garantías jurisdiccionales, su deber de observar y aplicar los requisitos contenidos en las normas que rigen tanto para la admisibilidad señalados en el texto constitucional y por conexidad en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de ello, la eventual procedencia de la tutela por el carácter propio de la acción de protección, y en cuyo ámbito el juez constitucional de instancia está en la obligatoriedad de analizar una vez admitida la misma al trámite conjuntamente con los elementos aportados por las partes y de ser necesarios requeridos para la debida procedencia y reconocimiento del derecho constitucional a ser tutelado; y que para la presente causa, a criterio de esta Corte se denota que el acto administrativo impugnado en la acción de protección, no amerita de la justicia constitucional para su impugnación.

De lo analizado en su conjunto, esto es de los requisitos previos de razonabilidad, lógica y ahora de la comprensibilidad, se establece que la sentencia demandada cumple con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

2. La sentencia dictada el 18 de julio de 2014 a las 12:28, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

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

Esta Corte de manera reiterada ha señalado que el derecho constitucional a la seguridad jurídica consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho, cuyo núcleo está en tener la certeza respecto a una aplicación de la Constitución, de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico determinadas previamente, teniendo que ser estas últimas claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los

derechos consagrados en el texto constitucional¹⁶ y que de ello, este derecho constituye ser el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos y en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente¹⁷.

En sí, reiterando conforme lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República que la seguridad jurídica como derecho constitucional tiene una doble dimensión; por un lado, garantiza este derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento de los principios y reglas contenidos en el texto constitucional, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y por otro lado, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican como se dijo anteriormente normas previas, claras y públicas¹⁸.

Estos parámetros conllevan a establecer la confianza en el orden jurídico vigente por parte de la sociedad en manos de todos los operadores jurídicos sean jurisdiccionales o administrativos, dentro de nuestro Estado de derechos y justicia conforme lo dicta el artículo 1 de la Constitución de la República y de ello, evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades, y de tal salvaguarda se determina la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respeta lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva, imparcial y expedita¹⁹.

Así también en referencia a los derechos constitucionales demandados, esto es la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y su relación con el debido proceso, esta Corte ha señalado que: “Los tres principios constitucionales mencionados están íntimamente relacionados con el accionar judicial en la protección de derechos, y su vulneración constituye condición sustantiva para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, en tanto sirven como medio y fin de la protección de derechos en sede judicial”²⁰.

En el presente caso, tal como se ha indicado en el análisis de la razonabilidad, la decisión demandada ha sido dictada ante circunstancias fácticas en aplicabilidad de normas constitucionales y legales como es lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República y del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, que establecen el objeto de la garantía jurisdiccional de la acción de protección y la improcedencia de la misma cuando de por medio se demanda la legalidad de un acto administrativo, el ordenamiento otorga el derecho de poder impugnar tal acto en la vía judicial, sin que para ello se denote que tal vía no sea la adecuada ni eficaz, y que en la presente causa, luego del análisis de la acción de protección y de la pretensión en la misma, se llegó a la conclusión de que la vía de la justicia constitucional no es la adecuada, sin que se limite el derecho de poder acudir a las acciones que la ley establece ante la justicia ordinaria conforme se dictaminó.

En tal virtud, la sentencia dictada el 18 de julio del 2014, por los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0674-2013 demandada mediante la presente acción extraordinaria de protección que revoca lo dictado en primera instancia materia de la garantía jurisdiccional de la acción de protección y que deja a salvo el derecho que tiene el accionante por los derechos que representa, de seguir las acciones que la ley establece, ha sido dictada, aplicando normas claras, previas y públicas que rigen para este tipo de garantía jurisdiccional, acción de protección, generando un marco de certeza y seguridad, y por ende, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el citado artículo 82 de la Constitución de la República.

Por lo tanto, los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso apelación de acción de protección N.º 0674-2013, han garantizado la supremacía de los derechos, a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 letra I y 82 de la Constitución de la República, por lo que esta Corte concluye y determina que dentro del caso concreto no se han vulnerado 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.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 11-13-SEP-CC, (caso N.º 1863-12-EP).

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, (caso N.º 1975-11-EP).

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, (caso N.º 2040-11-EP).

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-12-SEP-CC, caso N.º 0555-10-EP.

²⁰ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC (caso N.º 1212-11-EP), publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 777 del 29 de agosto de 2012.

votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 2 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0156-15-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Caso N. ° 0156-15-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito D. M., 13 de abril de 2016, las 17h30.- **Vistos.-** Agréguese al expediente N.° 0156-15-EP, el escrito de 23 de marzo de 2016 a las 10h25, presentado por el señor Jaime Bowen Sánchez, por los derechos que representa de la compañía MANFRUIT S.A. y como legitimado activo en la presente acción, mediante el cual solicita se amplíe la sentencia dictada dentro de la presente causa el 02 de marzo de 2016, notificada el 18 de los mismos mes y año.- 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 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que dice: “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...”; es así como, el peticionario el 23 de marzo de 2016 a las 10h25, presenta una solicitud de ampliación de la sentencia N.° 066-16-SEP-CC.- **SEGUNDO.-** Por su parte 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”, de lo cual conforme se indicó previamente que ello no obsta a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar la aclaración o ampliación

de la sentencia, según considere pertinente; y en este orden, esta Corte reitera que la aclaración procederá si el fallo fuere obscuro, y la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resolviere todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. No obstante, en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión y solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. Por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, se reitera la posibilidad de que estas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos horizontales correspondientes y siempre que haya lugar.- **TERCERA.-** En el presente caso, el pedido de **ampliación** interpuesto por el legitimado activo establece lo siguiente: “...solicito se amplíe su sentencia en el sentido de que se pronuncie la Corte sobre la existencia o no de la vulneración del derecho de propiedad, alegado en el literal a) del punto VI de la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia y consagrado en el artículo 66 numeral 26 y 321 de la Constitución de la República de Ecuador...”; de lo cual se verifica que esta no tiene por objeto que se amplíe lo resuelto por esta Corte Constitucional en la referida sentencia, toda vez que lo dictaminado por el Pleno de esta Corte declaro la inexistencia de la vulneración de los derechos constitucionales y negó la acción extraordinaria de protección; y que frente a ello es pretensión del accionante que esta Corte se pronuncie respecto de aspectos ajenos al contenido de la sentencia, circunstancia que resulta improcedente, en virtud que las sentencias emitidas por la Corte Constitucional no pueden ser alteradas ni reconsideradas. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar el pedido de ampliación formulado por el señor Jaime Bowen Sánchez, por los derechos que representa de la compañía MANFRUIT S.A. como legitimado activo en la presente acción, y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.° 066-16-SEP-CC del 02 de marzo de 2016, dictada dentro de la acción extraordinaria de protección N.° 0156-15-EP. **NOTIFÍQUESE.**

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 072-16-SEP-CC

CASO N.º 0781-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Amable Wladimir Sánchez Orozco, por sus propios derechos, el 8 de junio de 2010, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 11 de mayo de 2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la cual se resolvió aceptar el recurso de casación interpuesto por la parte demandada y declarar prescrita la acción propuesta dentro del juicio laboral seguido por el accionante en contra de PACIFICTEL S. A.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 16 de junio de 2010, que en referencia a la causa N.º 0781-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Alonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt, el 12 de agosto de 2010 a las 17:41, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0781-10-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, al accionante y a terceros interesados en el proceso.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013 y de conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 16 de febrero de 2016.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnado

La decisión judicial impugnada en la presente causa es la sentencia dictada el 11 de mayo de 2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, la cual en su parte pertinente, señala:

... **PRIMERO.-** El Art. 184 de la Constitución de la República del Ecuador; el Art. 163 del Código Laboral; el Art. 1 de la Ley de Casación y el sorteo de ley cuya acta consta del proceso, determinan la competencia de esta Sala, la misma que en auto de 27 de agosto del 2009, las 10h30, analiza los recursos y acepta a trámite el interpuesto por el Delegado del Procurador Judicial de Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT S.A. ex PACIFICTEL S. A. **SEGUNDO.-** Fundamenta su recurso el recurrente en a causal 1era., del Art. 3 de la Ley de Casación y manifiesta que en la sentencia impugnada se aplicaron indebidamente los artículos 635 y 188 inc. noveno del Código del Trabajo, así como el Art. 2418 del Código Civil y Art. 97 del Código de Procedimiento Civil; que de acuerdo con el Art. 635 del Código de Trabajo, “La Prescripción de las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años contados desde la terminación de la relación laboral”; **TERCERO.-** En la audiencia preliminar de conciliación cuya acta consta de fojas 170 a 172 v. del proceso, la demandada, Corporación Nacional de Telecomunicaciones, por intermedio de su abogado defensor alega la prescripción de la acción y siendo ésta una excepción perentoria conviene analizar si esta prescripción se ha producido; al respecto se hacen las siguientes consideraciones; **3.1)** El Art. 365 del Código Laboral establece que prescriben en tres años las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo “contados desde la terminación de la relación laboral”; **3.2)** Según manifiesta el actor en su escrito de demanda, con fecha 2 de febrero del año 2004 recibió un oficio en el que se hace conocer que “PACIFICTEL S. A. ha decidido unilateralmente dar por terminado el contrato de trabajo que con usted tenía suscrito”; **3.3)** Consta de autos que la última citación realizada en este proceso tiene fecha 8 de Marzo del 2007, esto es a más de los tres años de la terminación de la relación laboral; **CUARTO.-** Esta Sala no comparte el criterio del tribunal Ad quem de que la relación laboral recién se produce al negarse la parte demandada a depositar el valor total que le corresponde percibir al trabajador despedido por concepto de indemnizaciones” según lo dispone el penúltimo inciso del Art. 188 del Código Laboral, pues esta disposición también habla de la ratificación en el hecho o sea en la ratificación de la decisión de despedir al trabajador, la misma que en el presente caso se produce al negarse a recibirlo luego de la resolución emitida por el señor Inspector del Trabajo, por lo que se considera que el despido intempestivo se produjo en el momento, fecha y hora en que el trabajador recibió el oficio mencionado. De lo anterior se concluye que la sentencia infringe los artículos 635 y 188 del Código de Trabajo; **QUINTO.-** Como bien lo anota el recurrente existe la resolución dictada por la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia con fecha 17 de Octubre del 2000, las 10h00 la que en su considerando **TERCERO**, dice: “(...) No puede tenerse como interrupción de la prescripción, como equivocadamente sostiene la Sala de Instancia al

hecho de que se haya agotado un trámite eminentemente administrativo (...)" (Gaceta Judicial Serie XVII No. 4 pág. 165. Juicio laboral Eulogio Cedeño Romero vs. Municipalidad de Guayaquil). Por estas consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA**, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia acepta el recurso planteado, casa la sentencia recurrida y revocándola declara prescrita la acción. Sin Costas. Notifíquese y Devuélvase".

Antecedentes de la presente acción

El señor Amable Wladimir Sánchez Orozco demandó a través de juicio laboral a PACIFICTEL S. A., actualmente Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT E.P.), el pago indemnizatorio que por despido intempestivo le correspondía, recayendo el conocimiento de la causa en el Juzgado Primero del Trabajo de Manabí, el cual mediante sentencia expedida el 13 de febrero de 2009, declaró sin lugar la demanda.

De esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación, el mismo que fue resuelto por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí a través del fallo dictado el 17 de abril de 2009, en el que se revocó la sentencia subida en grado y se declaró parcialmente con lugar la demanda.

Posteriormente, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de casación en contra de la decisión judicial de segunda instancia. Mediante sentencia del 11 de mayo de 2010, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió aceptar el recurso planteado, casar la sentencia recurrida y declarar prescrita la acción.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

El señor Amable Wladimir Sánchez Orozco impugna a través de la presente acción extraordinaria de protección, la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 11 de mayo de 2010, argumentando en lo principal, lo siguiente:

Que la decisión judicial impugnada, ha sido dictada contraviniendo el principio *indubio pro labore* (sic), ya que los juzgadores de manera arbitraria e inobservando la ley han declarado prescrita la acción interpuesta en contra de la extinta PACIFICTEL S. A.

El legitimado activo hace referencia a los artículos 635 y 637 del Código de Trabajo, y 97 del Código de Procedimiento Civil en virtud de los cuales señala que la citación interrumpe la prescripción. Sin embargo, manifiesta que los jueces al resolver el recurso de casación

debían considerar además lo prescrito por el artículo 188 del Código de Trabajo, norma que según señala el accionante resulta pertinente para el caso en concreto y establece lo siguiente: "Cuando el empleador deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato individual de trabajo, esto es, sin justa causa, la autoridad de trabajo que conozca del despido, dispondrá que el empleador comparezca, y de ratificarse éste en el hecho, en las siguientes cuarenta y ocho horas deberá depositar el valor total que les corresponda percibir al trabajador despedido por concepto de indemnizaciones...".

El accionante a partir de la disposición referida, sostiene que al haber existido previo al juicio laboral un trámite ante la inspectoría del trabajo, los jueces debían tomar en cuenta la providencia del 30 de junio de 2004, en la que se ordenó el reintegro inmediato del accionante a las labores que desempeñaba en PACIFICTEL S. A., para el cálculo de la prescripción de la acción y no la fecha en la que se dio por terminada la relación laboral, como erróneamente lo han realizado los jueces de casación en base a los artículos 635 y 637 del Código de Trabajo, según lo destaca el legitimado activo.

Finalmente, indica que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia han contradicho reglas generales de la interpretación judicial, atentando con ello al debido proceso.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante señala como derechos constitucionales presuntamente vulnerados los consagrados en los artículos 66 numerales 4, 15, 17, 23, 25, 26 y 27; 75; y 76 numerales 1 y 7, literales **c**, **l** y **m** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante expresamente, solicita lo siguiente:

Señoras Juezas y Jueces, en base a los antecedentes expuestos, y una vez demostrada la vulneración a mis derechos, como ciudadano y ser humano fundamentales, solicito al Pleno de la Corte Constitucional se sirvan declarar la vulneración de los derechos fundamentales contenido en la resolución dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Corte Nacional de Justicia el 11 de mayo del 2010, a las 09h00, y notificada el 12 del mismo mes y año, por la que se acepta el recurso planteado, dentro de la tramitación del recurso de casación interpuestos por el abogado Juan Carlos Santos Mendoza en calidad de Delegado del Procurador Judicial de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT S. A. ex PACIFICTEL S. A. y por el Dr. Jaime Andrés Vélez Mera, Director Regional encargado de la Procuraduría General del Estado sede en Portoviejo, y se disponga la reparación integral conforme lo establecido en el Art. 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 20 de febrero de 2016, comparece la doctora María del Carmen Espinoza Valdiviezo en calidad de jueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y como presidenta subrogante de la misma, en relación a la acción extraordinaria de protección interpuesta por Amable Wladimir Sánchez, en lo principal, señala lo siguiente:

Que el fallo impugnado a través de la presente acción fue dictado por jueces que actualmente no se encuentran en funciones y que quienes integran actualmente la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no emitieron la decisión judicial impugnada, por lo tanto, indican que los jueces que actualmente integran la Sala no pueden asumir la defensa del fallo impugnado emitiendo un informe motivado al respecto. No obstante, solicita que se tenga en cuenta como suficiente informe los fundamentos y motivación expuestos en la sentencia cuestionada, dictada el 11 de mayo de 2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

Comparecencia de terceros interesados en el proceso**Corporación Nacional de Telecomunicaciones**

Mediante escrito que consta a fojas 17 del expediente constitucional, compareció el abogado Juan Carlos Santos Mendoza en calidad de procurador judicial de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT-EP) y en relación a la acción extraordinaria de protección presentada por Amable Wladimir Sánchez Orozco, señala en lo principal, lo siguiente:

Que en la prescripción declarada por los jueces de casación, el compareciente indica que esta constituye un modo de extinguir las acciones y derechos ajenos por no haberse ejercido tales acciones y derechos durante el tiempo previsto por la ley; así, señala que el ordenamiento jurídico en orden a garantizar la seguridad jurídica y con la finalidad de no perpetuar en el tiempo ciertas acciones prevé la figura de la prescripción, la misma que ha operado en el caso en concreto. Además, indica que la prescripción de una acción no involucra vulneración de derechos constitucionales sino que es un asunto meramente legal, tal es así que en lo relativo a la prescripción de las acciones laborales esta se encuentra expresamente establecida en el Código de Trabajo.

Respecto de la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el compareciente señala que durante la sustanciación del proceso se ha garantizado el acceso gratuito a la justicia y que los derechos de las partes han sido respetados plenamente, tal es así que existieron las dos instancias respectivas más la etapa de casación. En igual forma, sostiene que la vulneración del derecho al debido proceso invocada por el accionante no es consecuente con los hechos, pues señala que de la revisión del proceso se podrá verificar que permanentemente se garantizó el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; además, el accionante fue oportunamente escuchado por las autoridades judiciales y en igualdad de condiciones, las

resoluciones dictadas en el proceso han sido debidamente motivadas y la parte actora tuvo la oportunidad de recurrir de los fallos expedidos en las diferentes instancias. En función de tales argumentos, indica que no cabría la reclamación del accionante sobre la supuesta vulneración al debido proceso.

Finalmente, el compareciente señala que de la revisión de las pretensiones del accionante, se establece con toda claridad que sus reclamos versan exclusivamente sobre la aplicación de leyes ordinarias, las mismas que fueron debidamente interpuestas en el momento procesal oportuno.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2010, comparece el doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio del Estado y delegado del procurador general del Estado, quien en relación a la presente causa manifiesta en lo principal, lo siguiente:

Señala que el artículo 365 del Código de Trabajo establece que las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en 3 años, contados desde la terminación de la relación laboral; por otro lado, en artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, ley supletoria de la legislación laboral, establece que el efecto de la citación es interrumpir la prescripción. Refiriéndose al caso en concreto, indica que la relación de trabajo entre las partes concluyó el 29 de febrero de 2004, mientras que la fecha de citación al demandado se efectuó el 23 de abril del 2007, es decir, la acción había prescrito.

Manifiesta además, que no ha existido vulneración de los derechos consagrados en la Constitución de la República, por cuanto, el accionante tuvo acceso a la administración de justicia, actuó prueba e hizo uso de los recursos establecidos en la ley; sin embargo, indica que por su propia omisión dio lugar a la prescripción de la acción. En virtud de aquello, solicita que la Corte Constitucional deseche la acción extraordinaria de protección indebidamente planteada y erróneamente fundamentada.

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 los artículos 3 numeral 8 literal e y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de

cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibidem, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En tal razón, es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación del problema jurídico

Previo a determinar los problemas jurídicos a ser analizados para la resolución de la presente causa, esta Corte debe precisar que de la revisión de la demanda se observa que el legitimado activo señala la supuesta vulneración de una serie de derechos constitucionales sin desarrollar un argumento claro y fundamentado respecto a cada uno de ellos y su relación con la decisión judicial impugnada.

En tal sentido, considerando que la acción extraordinaria de protección constituye un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales mediante la verificación de que en las sentencias o autos definitivos no se vulnere el debido proceso o cualquier otro derecho consagrado por la Constitución, se debe advertir que la Corte Constitucional en el conocimiento de esta garantía, no se encuentra facultada a revisar temas de fondo de la controversia legal que antecede. En la causa que nos ocupa, el análisis de este Organismo se remitirá a la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; pues lo contrario, implicaría desnaturalizar la acción extraordinaria de protección convirtiéndola en una instancia adicional.

A partir de aquello, en el caso *sub judice*, esta magistratura debe dirigir su examen a determinar si la decisión judicial impugnada vulnera derechos constitucionales o las garantías del debido proceso, a partir de los argumentos formulados por el accionante y de la revisión realizada por la Corte Constitucional; para ello, este organismo estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 11 de mayo de 2010, por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes?

Desarrollo del problema jurídico

Según se desprende de lo expresado por el accionante dentro de su demanda, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al declarar prescrita la acción laboral incoada en su momento por el accionante en contra de PACIFICTEL S. A., actualmente Corporación Nacional de Telecomunicaciones EP. El legitimado activo sostiene que los jueces de casación al determinar dicha prescripción no han tenido en cuenta la existencia del trámite sustanciado previamente ante la inspectoría del trabajo, y por lo tanto, no han considerado lo establecido por el artículo 188 del Código de Trabajo, transgrediendo de esta manera los derechos constitucionales objeto del presente problema jurídico.

La tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses halla su reconocimiento constitucional en el artículo 75 de la Constitución de la República, 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”.

Disposición constitucional que se encuentra en plena concordancia con los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹, como también con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², normas que en igual sentido consagran el

¹ Art. 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Art. 10.- Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

² Art. 25.- Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

derecho a una protección judicial efectiva y que al ser parte del bloque de constitucionalidad son de directa aplicación en nuestro sistema jurídico.

A la luz de las normas referidas, el derecho a la tutela judicial efectiva constituye el fundamento constitucional y el principio rector que rige la actividad jurisdiccional dentro del modelo de Estado previsto por la Constitución de la República, en la medida que representa el derecho de toda persona a acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos causes procesales y observando las garantías previstas por el marco jurídico vigente, se obtenga una decisión fundada en derecho³. La tutela judicial efectiva, conforme se ha configurado en la legislación y en la doctrina contemporánea, implica algo más que garantizar el mero acceso a los tribunales de justicia, su contenido se extiende a todo el proceso judicial, incluso busca asegurar que las decisiones que se adoptan sobre una determinada controversia sean efectivamente cumplidas.

Así lo ha resaltado la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la sentencia N.º 278-15-SEP-CC, al destacar el amplio contenido del derecho a la tutela judicial efectiva:

... **el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos:** en un primer momento, cuando garantiza el acceso a la justicia por parte de todas las personas, el cual deberá ser gratuito y encontrarse desprovisto de trabas o condicionamientos que no se encuentren determinados en la normativa; en **un segundo momento, cuando establece que una vez que se ha accedido a la justicia, esta debe ser expedita y oportuna, respetando los derechos e intereses de las partes, y asegurando por tanto el ejercicio del derecho a la defensa e igualdad, como producto de lo cual se obtenga una decisión fundada en derecho;** y finalmente en un tercer momento, cuando se asegura el cumplimiento de las decisiones judiciales y se establece que su inobservancia será sancionada de conformidad con la ley⁴ (énfasis añadido).

Bajo estas consideraciones, la tutela judicial efectiva representa un derecho compuesto por estar enfocado en las distintas etapas de un proceso judicial, de ahí que en función del principio de interdependencia de los derechos constitucionales consagrado por la Norma Suprema⁵, la

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SEP-CC, caso N.º 0614-12-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 278-15-SEP-CC, caso No. 398-15-EP.

⁵ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6.- Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

tutela judicial se encuentra vinculada directamente con otros derechos de jerarquía constitucional; tal es así, que en orden a proteger efectivamente los derechos de las partes según el mandato constitucional, los operadores de justicia deben observar las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica. En lo que tiene que ver específicamente con la relación del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, ésta se fundamenta en que ambos dependen directamente del accionar judicial o del responsable de la aplicación normativa, toda vez que son los operadores de justicia los llamados a garantizar el acceso gratuito a los órganos jurisdiccionales y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes durante todas las instancias procesales, lo cual, conforme se ha manifestado lleva implícito el respeto a la garantías que conforman el debido proceso. En el marco jurídico ecuatoriano la interrelación entre los derechos en análisis es tan evidente que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha catalogado a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica conjuntamente con la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, como la tríada indispensable para el sostén del modelo de estado previsto en la Constitución⁶.

Ahora bien, paralelamente debemos señalar que el debido proceso a más de constituir un derecho constitucional en sí mismo, contiene un conjunto de garantías básicas cuyo estricto cumplimiento por las autoridades correspondientes permite alcanzar procesos justos y libres de arbitrariedades, protegiendo y asegurando la defensa e igualdad de las partes intervinientes.

Dentro de estas garantías, interesa particularmente para nuestro análisis en base a los argumentos formulados por el accionante, aquella que se refiere a la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de asegurar el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico y garantizar los derechos de las partes⁷, garantía que ha sido prevista por el constituyente con el fin de fijar un límite a la actuación discrecional de los poderes públicos y procurar que sus acciones se ajusten a la normativa vigente.

De esta manera, la garantía de cumplimiento de las normas es el presupuesto del debido proceso que exige de parte de las autoridades correspondientes la observancia y correcta aplicación de las normas preestablecidas por el ordenamiento jurídico, de tal forma que los derechos de las partes sean efectivamente tutelados. En razón de ello, la plena vigencia de esta garantía depende en mayor medida de quienes tienen a su cargo aplicar las disposiciones que configuran el marco normativo, obligación que generalmente recae en los poderes públicos y dentro de estos, especialmente, en las autoridades jurisdiccionales, quienes en su función de administrar justicia deben observar imperativamente lo establecido en la Constitución de la República y en los demás cuerpos legales.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 563-12-EP.

⁷ Artículo 76, numeral 1.

No obstante, en este punto, es preciso resaltar que a pesar del reconcomiendo constitucional de la garantía de cumplimiento de las normas, esta magistratura, a través de su jurisprudencia, ha señalado que su reclamación ante posibles vulneraciones puede darse tanto en la vía ordinaria como en la vía constitucional⁸, lo cual dependerá directamente de la fuente de derecho que esté siendo vulnerada (inaplicada). En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC, al referirse a la tutela judicial efectiva, a la garantía de cumplimiento de las normas, como también al derecho a la seguridad jurídica –que en igual forma busca asegurar la observancia de la Constitución y la Ley–, destacó lo siguiente:

Se reconoce una doble dimensión de los principios, dependiendo de si el caso remite mediata o inmediatamente a la Norma Fundamental. Así, la justicia ordinaria también se constituye en una garantía jurisdiccional de los derechos en tanto protege la aplicación de la norma infraconstitucional que los desarrolla en determinado supuesto. El criterio de diferenciación para determinar si procede la vía constitucional o la ordinaria para la protección de los derechos a la **tutela judicial efectiva**, la seguridad jurídica y **el debido proceso en la garantía de aplicación de normas y derechos de las partes, será precisamente qué norma es la que se alega incumplida**⁹.

A partir de aquello, se advierte que si la inaplicación normativa invocada se refiere a disposiciones constitucionales o a normas legales que a su vez vulneren de forma directa un derecho constitucional, estas podrán ser alegadas al amparo de los derechos objeto del presente problema jurídico mediante acción extraordinaria de protección; por el contrario, si lo que se pretende es que se examine la falta o errónea aplicación de normas infraconstitucionales que no generan a su vez una vulneración a derechos constitucionales, dicho análisis corresponde exclusivamente a la jurisdicción ordinaria a través de las vías y mecanismos que el ordenamiento jurídico prevé para tal efecto.

Por lo tanto, es evidente que no corresponde a la Corte Constitucional en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección, pronunciarse respecto de la aplicación e inaplicación de disposiciones legales y actos

normativos en general, so pretexto de determinar posibles vulneraciones a la tutela judicial efectiva y a la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, por cuanto, esta es una competencia propia de la jurisdicción ordinaria salvo que, conforme se ha señalado, dicha inobservancia esté relacionada a una norma constitucional o vulnere de manera directa un derecho reconocido por la Norma Suprema.

En el caso en análisis, se observa que los argumentos del legitimado activo se dirigen a cuestionar la aplicación de ciertas disposiciones infraconstitucionales en materia laboral y procesal como son los artículos 188, 635 y 637 del Código de Trabajo y 97 Código de Procedimiento Civil, por parte de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia al dictar la sentencia en la que se declaró prescrita la acción laboral. A criterio del accionante, los jueces de la Corte Nacional de Justicia al dictar la sentencia impugnada no consideraron lo preceptuado por el artículo 188 del Código de Trabajo, y por el contrario, al declarar la prescripción de la acción incoada por el legitimado activo, han contabilizado el transcurso del tiempo de acuerdo a lo señalado por los artículos 635 y 637 del mismo Código, esto es, desde la terminación de la relación laboral hasta la citación con la demanda; sin considerar que previo a la presentación de la demanda laboral existió un trámite ante la inspectoría del trabajo, lo que a criterio del accionante debía ser tomado en cuenta por el Tribunal de Casación, de conformidad a lo establecido por la disposición normativa antes señalada.

En el presente caso el accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, en base a una errónea interpretación o a una incorrecta aplicación de varias disposiciones contenidas en el Código de Trabajo y en el Código de Procedimiento Civil. En virtud de aquello, se puede apreciar que la pretensión del accionante se encuentra dirigida a que este órgano de justicia constitucional corrija la errónea interpretación e incorrecta aplicación de normas legales en las que presuntamente hubieren incurrido los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

En tal sentido, esta petición o intencionalidad del accionante se encuentra fuera de las competencias de la Corte Constitucional y además no se ajusta al estándar establecido por este Organismo para analizar constitucionalmente posibles vulneraciones a los derechos objeto del presente problema jurídico. Más aun, cuando de la revisión de la sentencia impugnada este Organismo advierte que la aplicación de la disposición invocada por el legitimado activo ha sido materia de análisis por parte de los jueces de casación, quienes de forma fundamentada han resuelto este recurso en aplicación de las normas cuya pertinencia ha sido debidamente motivada en el fallo.

En definitiva, bajo las consideraciones expuestas, esta Corte no advierte que la sentencia dictada el 11 de mayo de 2010 por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, haya vulnerado los derechos constitucionales a

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso No. 1212-11-EP: “Ambas garantías bajo estudio [garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes y la seguridad jurídica] constituyen principios de carácter bidimensional, dependiendo de la fuente de 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, tanto si nacen de una norma contenida en la Carta Suprema, como de la legislación secundaria. Así, el 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”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, por lo que se concluye que no existe vulneración alguna que deba de ser declarada por esta magistratura.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0781-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 31 de marzo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 073-16-SEP-CC

CASO N.º 1954-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de octubre de 2011, el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 1 de septiembre de 2011, expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en la acción de protección signada con el N.º 568-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del entonces Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 7 de noviembre de 2011, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 1954-11-EP no se presentó previamente 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, Hernando Morales Vinuesa y Roberto Bhrunis Lemarie, mediante providencia dictada el 17 de enero de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que ello implicare pronunciamiento alguno respecto de la pretensión.

Mediante memorando N.º 037-CC-SA-SG del 1 de marzo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 1 de marzo de 2011, remitió el caso N.º 1954-11-EP al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

El 3 de abril de 2012, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de la providencia a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el plazo de diez días.

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

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general, de acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, remitió el caso N.º 1954-11-EP a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza constitucional, mediante providencia dictada el 8 de mayo de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso

que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el plazo de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

Antecedentes fácticos

El 7 de mayo de 2011, el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de acción de protección en contra del señor Cicerón Cayetano Mendoza Villavicencio, en calidad de recaudador de Coactiva de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí, en virtud de la cual, manifiesta que es propietario de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Manta, el mismo que por sus dimensiones tuvo 3 medidores de energía eléctrica a fin de abastecer de electricidad a todo su domicilio.

El legitimado activo alega, además, que uno de los medidores de energía eléctrica no se instaló en su domicilio motivo por el que no cumplió su función principal de facturar el consumo mensual de energía eléctrica. No obstante, el 12 de octubre de 2009, una brigada de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí procedió a retirar el medidor de energía eléctrica N.º 97596, código N.º 1094622, ubicado en su domicilio, sin considerar que era una persona adulta mayor que requiere de atención prioritaria y preferente por parte de las instituciones del Estado.

Así pues, aduce que la institución pública le imputó arbitrariamente una deuda inexistente, ya que los consumos de energía eléctrica generados por dicho medidor los canceló durante todos los meses. Ante esta situación, tuvo que presentar el correspondiente reclamo administrativo para que se solucione su situación.

El 4 de febrero de 2010, mientras se sustanciaba el trámite de su recurso administrativo presentado ante la institución pública, varios funcionarios de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí procedieron a cortar el suministro de energía eléctrica de su bien inmueble. Ese mismo día, según refiere el accionante, acudió a la Defensoría del Pueblo para que le ordene a la autoridad competente de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí la restitución del servicio, y le prohíba un nuevo corte del suministro hasta que no exista resolución sobre el reclamo administrativo previamente presentado. El 16 de marzo de 2010, la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí sin considerar la resolución administrativa expedida por la Defensoría del Pueblo, el 8 de febrero de 2010, le volvió a privar del servicio de energía eléctrica.

Posteriormente, el accionante indica que el 29 de marzo de 2011 recibió una notificación de auto de pago suscrito por el señor Cicerón Mendoza Villavicencio, en calidad de recaudador de Coactiva de la Corporación Nacional

de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí, en la que se puso en su conocimiento de la obligación de pagar, en el término de tres días, la supuesta cantidad adeudada de \$1.821,42 (Mil ochocientos veintiuno con cuarenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América), por una cuenta generada del medidor de energía eléctrica N.º 97596, código N.º 1094622, que hasta la presente fecha no funciona.

Por lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de su derecho constitucional a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, reconocido en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República.

Mediante providencia dictada el 8 de mayo de 2011, el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Manabí aceptó la demanda a trámite, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley. Posteriormente, este órgano judicial mediante sentencia dictada, el 18 de julio de 2011, dispuso: **a)** admitir la acción de protección propuesta por el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines y ordenar que la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí suspenda de forma definitiva la facturación del medidor de energía eléctrica ubicado en el domicilio del señor Simón Bolívar Cedeño Paladines; **b)** declarar la nulidad del auto de pago N.º CNEL-MAN-0627-11 del 29 de marzo de 2011, emitido por el señor Cicerón Mendoza Villavicencio, en calidad de recaudador de Coactiva de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí; y, consecuentemente dejar sin efecto la retención de fondos correspondiente a la pensión jubilar del legitimado activo por la cantidad de US\$1.836,56 (Mil ochocientos treinta y seis con cincuenta y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América).

Contra esta sentencia, tanto la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí como la Procuraduría General del Estado interpusieron, el 21 de julio de 2011, recurso de apelación. La sustanciación del recurso de apelación recayó en conocimiento de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Mediante sentencia dictada, el 1 de septiembre de 2011, este órgano judicial aceptó el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes y revocó la sentencia dictada en primera instancia. Ante este escenario jurídico, el 19 de octubre de 2011, el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines formuló demanda de acción extraordinaria de protección.

De la solicitud y sus argumentos

El 19 de octubre de 2011, el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 1 de septiembre de 2011, expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que aceptó el recurso de apelación interpuesto tanto por la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí como por la Procuraduría General del Estado; y, en consecuencia, rechazó la acción de protección presentada por el señor Simón Bolívar Cedeño Paladines.

En lo principal, el legitimado activo indica:

... La referida sentencia, al no resolver de manera expresa uno de los puntos de la litis vulnera mi derecho constitucional en calidad de ciudadano perteneciente al grupo de atención prioritaria de adulto mayor (...) Los Derechos Constitucionales vulnerados por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, son el Debido Proceso y Tutela Judicial Efectiva garantizados en el artículo 76 y 75 de la Constitución de la República (...) Este Artículo establece el Derecho de toda persona [a un] Recurso Rápido que el ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; aún, cuando tal violación provenga de personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador determina las falencias de la jurisdicción Contencioso Administrativa para proteger derechos constitucionales, por lo cual, con una ley de 1968 que es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, **no existe vía judicial que fuere adecuada, eficaz y directa para amparar mi derecho constitucional como usuario de un Servicio Público domiciliario víctima de agresión económica en la retención arbitraria de mis fondos jubilares.** Frente a un acto directo se violación de derechos fundamentales como consta en el proceso y sustentado con informe pericial, se requiere protección directa mediante la garantía jurisdiccional establecida en el Art. 86 y en el Art. 88 de la Constitución de la República. La Sala se abstrae de esta realidad procesal y se refugia en un argumento débil para negarme Tutela Judicial Efectiva y con ello incurre en un evidente **error judicial inexcusable**, cuyo contenido material ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos humanos, entre los cuales resalta el Caso Apitz Barbera y Otros Vs. Venezuela, entre los cuales indica que el error judicial inexcusable es aquel que no puede justificarse con criterios jurídicos razonables; se trata, continúa la Corte, de un concepto jurídico indeterminado...

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

A partir de las consideraciones antes expuestas, el accionante fundamenta que la decisión judicial impugnada, vulneró en lo principal el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el accionante solicita textualmente lo siguiente:

... **a.** Admitir la presente Acción Extraordinaria de Protección planteada. **b.** Que en sentencia se declare la nulidad de la Sentencia emitida en fecha primero de Septiembre del 2011, a las 10h00; por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí. **c.** Se disponga sortear la causa entre las otras Salas de la Corte Provincial de Justicia de Manabí a efecto de que se pronuncien sobre

la esfera de la protección de los derechos fundamentales de un adulto mayor, expuestos en la causa...

Decisión judicial que impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en la acción de protección signada con el N.º 568-2011, la misma que señala:

... Portoviejo, Septiembre 1 del 2011; las 10h00.- VISTOS: Sube en grado por el recurso de apelación interpuesto por los señores Director Regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado Dr. Jaime Robles Cedeño y del ciudadano Xavier Fernando Saavedra Arteaga, en su calidad de Gerente Regional de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. – Manabí, a la sentencia dictada por el señor Juez Segundo de Garantías Penales de Manabí, de fecha Portoviejo, lunes 18 de julio del 2011; las 17h18, en que se admite la acción de protección presentada por el ciudadano Simón Bolívar Cedeño Paladines (...) **SÉPTIMO.-** Es verdad que el Estado garantiza en nuestra Constitución los derechos al goce, uso y usufructo de los servicios básicos necesarios para el desarrollo y buen vivir, pero esos servicios deben ser pagados por los usuarios y ante reclamos por el mal servicio o evidente negligencia de sus instituciones existen los mecanismos y recursos que plantea nuestro derecho positivo. A pretexto de agilizar los reclamos no se pueden soslayar normas y principios y mediante la acción de protección, y atentar contra uno de los derechos constitucionales básicos del convivir de nuestra sociedad que es la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Carta Magna. Por lo que, los jueces dentro de esa facultad prevista en el artículo 172 de la Constitución, de administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales y a la ley, debemos también garantizar el derecho de las normas y de las partes (Art. 76.1 CRE); toda vez que, al no hacerlo, se dictarían resoluciones injustas que favorecen sólo a una de las partes desconociendo el ordenamiento jurídico vigente que goza de la presunción de constitucionalidad (...) **OCTAVO.-** No obstante que el presente acto administrativo impugnado, es un tema de mera legalidad, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé una excepción para que puedan ser conocidos estos actos, mediante la acción de protección, según el numeral 4 del Art. 42 de la citada ley procesal, siempre y cuando se demostrare que la “(...) vía administrativa no fuere adecuada ni eficaz...”, lo que no ha acontecido en el presente caso, al no haberse recurrido a este órgano jurisdiccional de la Función Judicial; considerándose que la eficacia se vuelve de obligatorio cumplimiento, por quien ejerce la función administrativa, (Art. 227 CRE) respecto de los objetivos en la prestación de los servicios públicos (...) Consecuentemente, la Sala no evidencia del acto administrativo demandado, la vulneración de derechos constitucionales, que amerite la inmediata protección y reparación integral a través de la

acción de protección deducida. Por las consideraciones expuestas, esta Sala de lo Civil y Mercantil de esta Corte Provincial de Justicia de Manabí, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”, aceptando el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes, revoca la sentencia del juez de primera instancia, rechazando la acción de protección presentada por el ciudadano abogado Simón Bolívar Cedeño Paladines, dejando expedito los derechos que le corresponden al accionante para que recurra ante los órganos de la Función Judicial correspondientes. Notifíquese.

Informes de descargo

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

Conforme consta a foja 35 del expediente constitucional, mediante oficio N.º 0039-ADCC-SUS-CC-2014 del 12 de mayo de 2014, suscrito por el actuario del despacho, a la época, se notificó con copia de la demanda de acción extraordinaria de protección a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en calidad de legitimados pasivos; sin embargo, no comparecieron al proceso constitucional y, por ende, no señalaron ningún medio adecuado para futuras notificaciones.

Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí

Conforme consta en la razón sentada por el entonces actuario del despacho, el 12 de mayo de 2014, la Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. Regional Manabí a pesar de ser legalmente notificada, por medio de casilla constitucional y judicial, no compareció al proceso constitucional.

Procuraduría General del Estado

A foja 18 del expediente constitucional comparece, mediante escrito presentado el 23 de abril de 2012, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los

artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por 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 procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pusieren 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 sustanciales y la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto a esta garantía jurisdiccional, expresó 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 la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

de Justicia de Manabí, cuya decisión se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal tuviere que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte 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 tiene la obligación de constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados; y, que, durante el juzgamiento, no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional 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 examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

Determinación y resolución del problema jurídico

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 1 de septiembre de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Este máximo órgano de control e interpretación constitucional reitera en el ámbito de su jurisprudencia, una vez más, que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

... un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces...².

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

El derecho al debido proceso tiene naturaleza compleja y compuesta al constituir un derecho en sí mismo y contener una serie de garantías jurisdiccionales destinadas a garantizar su plena efectividad. Al respecto, este organismo constitucional señaló lo siguiente:

En virtud de su naturaleza compleja, debe recordarse que el debido proceso es un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez permite garantizar la tutela efectiva de otros derechos constitucionales cuando las personas activan los mecanismos de protección de tutela de los derechos para que las autoridades judiciales o administrativas inicien, desarrollen y resuelvan las controversias. Pero además de su naturaleza compleja, el derecho al debido proceso tiene una naturaleza compuesta en tanto se estructura sobre la base de una serie de garantías que tienen como propósito garantizar la efectividad del debido proceso. Así, las garantías del debido proceso componen e integran el debido proceso y por lo tanto, para la Corte Constitucional resulta importante que frente a alegaciones y argumentos vinculados a una posible afectación al derecho constitucional al debido proceso, se determine y especifique a cuál de sus garantías se hace mención y en qué medida la inobservancia de dicha garantía ha provocado afectación o vulneración al derecho constitucional principal...³.

En tal sentido, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento es el derecho a la motivación⁴, que responde a un requerimiento proveniente del principio de legitimación democrática de la función judicial, pues no existe duda de que la obligación constitucional de motivación de las decisiones judiciales que tienen los operadores de justicia se sustenta en la exigencia intrínsecamente relacionada con los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia⁵.

En esta línea, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, consagra que los jueces constitucionales:

... Tiene[n] la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 124-15-SEP-CC, casos Nros. 1279-11-EP y 1280-11-EP (Acumulados).

⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal I, establece: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de 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”.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso...⁶.

La Corte Constitucional, respecto a la garantía de motivación, en forma reiterada estableció que: ... Es un requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión...⁷.

Ello implica, en primer lugar, que la resolución tiene que estar motivada, es decir, debe contener los elementos y razones de juicio que permitieren conocer cuáles fueron los criterios jurídicos esenciales que sirvieron para elaborar la *ratio decidendi*, y en segundo lugar, que la motivación tiene que contener una fundamentación en derecho, la misma que no queda revestida con la mera enunciación de una simple emisión de una declaración de voluntad o con la subsunción de disposiciones jurídicas con hechos fácticos⁸. Dicho en otras palabras, la motivación es aquella garantía que permite identificar con claridad las razones jurídicas que el operador de justicia adopta en un determinado caso sometido a su conocimiento y resolución, para lo cual, se permite crear una serie de premisas debidamente sustentadas y coherentes entre sí que componen la decisión fundada en derecho.

En armonía con lo que se afirma, este máximo órgano constitucional expresa:

... En este orden de ideas, la garantía de motivación actúa por un lado como derecho de las personas a tener pleno conocimiento de por qué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente y por otro, como deber de los funcionarios públicos, cuya finalidad es principalmente limitar la discrecionalidad y proscibir la arbitrariedad. Por esta razón, todas las servidoras y servidores públicos, entre ellos, las autoridades jurisdiccionales, están obligados a motivar sus resoluciones...⁹.

Por consiguiente, nuestra jurisprudencia con el objeto de comprobar si existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en las resoluciones judiciales, desarrolló tres criterios constitucionales que contribuyen a delinear la fisonomía de esta garantía. Estos criterios se encuentran enunciados de la siguiente manera:

... Para que determinada resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse de

manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto...¹⁰.

En base a lo anterior, el análisis de si existió o no vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, se centrará en comprobar si aquella cumplió con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. No obstante, previo a analizar la decisión impugnada, resulta necesario destacar que la misma proviene de una acción de protección, garantía jurisdiccional que se encuentra expresada en el artículo 88 de la Constitución de la República, que 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 supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales...¹¹.

En este contexto, el cumplimiento de esta garantía, por parte de los operadores de justicia, se centra en verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales, dado que, de esta manera, se podrá respetar la naturaleza de la acción de protección como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para la tutela de los derechos constitucionales; así, la Corte Constitucional recalcó, mediante sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP, lo siguiente:

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto. Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal...

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 103-14-SEP-CC, caso N.º 0308-11-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 88.

Sobre la razonabilidad

A la luz de la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, un criterio que integra el derecho a la motivación es el de la razonabilidad de la decisión judicial, tal criterio se fundamenta en los principios constitucionales, es decir, la resolución judicial se debe dictar en concordancia a los preceptos contenidos en la Constitución de la República y demás leyes que integran nuestro ordenamiento jurídico. De igual forma, este criterio se debe comprender como aquel elemento por el que es posible analizar las normas legales que fueron utilizadas como fundamento de la resolución judicial¹².

En el caso en estudio, encontramos que la decisión judicial objetada ha sido dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación de una acción de protección, en consecuencia, los jueces de dicho tribunal, al actuar como jueces constitucionales de apelación, estaban obligados a recurrir a las fuentes del derecho correspondientes a la naturaleza de la acción propuesta; en tal razón, les concernía sustentar la decisión con base en las normas constitucionales y legales -Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional- que consagran, desarrollan y regulan la acción de protección; sin perjuicio de recurrir a jurisprudencia, normas constitucionales o infraconstitucionales, que guarden relación con la causa en función de los derechos materia de la controversia.

En este contexto, encontramos que el tribunal *ad-quem* en la redacción de su fallo, empieza por fijar su competencia conforme a lo establecido en los artículos 8 numeral 8 166 numeral 2 y 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; luego, en la construcción de su razonamiento judicial, al exponer las fuentes del derecho que sustentan su decisión, citan y desarrollan el artículo 88 de la Constitución de la República que instituye la acción de protección, su naturaleza, objeto, alcance y los condicionamientos que posibilitan su interposición; y, de igual forma, se mencionan los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; normas legales que, en definitiva, establecen los requisitos para la procedencia de la acción constitucional de protección, así como las causales para su improcedencia.

Por otra parte, se observa que los jueces constitucionales de apelación, respaldan su fallo en atención a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, en concordancia con el artículo 173 de la Constitución de la República; coligiendo a partir de lo dispuesto en estas normas, que la demanda de acción de protección propuesta, incurre en la causal de improcedencia de la acción, establecida en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En atención a las consideraciones jurídicas antes expuestas, este organismo constitucional advierte que el tribunal *ad-quem*, al motivar su sentencia cumple con el parámetro de razonabilidad que exige la garantía constitucional de motivación, en tanto, desde una óptica formal, las fuentes del derecho utilizadas por los juzgadores para resolver, se corresponden con la naturaleza de la acción de protección sometida a su conocimiento en sede de apelación.

En definitiva, el marco constitucional y legal fijado por los jueces en su resolución, a partir del cual arriban a la decisión final, efectivamente, se armoniza con la causa que les compete resolver dada su competencia como tribunal de apelación en materia de garantías jurisdiccionales; siendo que, las normas constitucionales y legales, que constituyen el fundamento en derecho para resolver, regulan y desarrollan el objeto, naturaleza, alcance, procedencia e improcedencia de la acción de protección, por lo tanto, el parámetro de razonabilidad, se entiende cumplido.

Sobre la lógica

Con relación a este criterio, esta Corte Constitucional subraya que la lógica 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 citada 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) vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión, la misma que conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión.

En este contexto, es preciso señalar, primeramente, que la motivación dentro de una garantía jurisdiccional se tiene que encaminar a verificar la existencia de vulneración de derechos constitucionales a través de los hechos fácticos, los derechos constitucionales que se alegaron como infringidos, y los parámetros que el ordenamiento jurídico dispone para la procedencia e improcedencia de la garantía jurisdiccional¹³. En este caso específico, se hace referencia a la acción de protección que tiene 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...¹⁴".

En el presente caso sometido a nuestro conocimiento, el legitimado activo alega que la sentencia impugnada es nula por falta de motivación, debido a que rechazó la acción de protección propuesta sin dar mínimas razones que sustenten la decisión o que respondan a las alegaciones vertidas en el proceso constitucional. Según su criterio, el órgano judicial no se refirió a los fundamentos de la acción de

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 063-14-SEP-CC, caso N.º 0522-12-EP.

¹⁴ Constitución de la República, artículo 88

protección, sino, se limitó a aseverar que el caso sometido a su enjuiciamiento concernió a un tema de mera legalidad ordinaria, motivo por el cual, indica que existió un desajuste entre la labor que le corresponde cumplir al juez cuando conoce de garantías jurisdiccionales y la decisión pronunciada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que desconoció su diseño normativo en función de su procedencia a casos de índole constitucional.

Analizada la sentencia impugnada en su integralidad, esta Corte evidencia que en el asunto *sub júdice*, la construcción del razonamiento jurídico, por parte del órgano judicial, no se sustentó en analizar los argumentos jurídicos utilizados por el legitimado activo para justificar su pretensión, ni se efectuó un análisis sobre el fondo del caso consistente en verificar, sobre la base de un estudio profundo del caso en concreto, si existió o no vulneración de los derechos constitucionales alegados, sino que se limitó, únicamente, a enunciar y transcribir determinadas normas constitucionales y legales referentes a la garantía puesta en su conocimiento que le sirvieron de base para resolver que, en la presente causa, el legitimado activo tuvo que acudir ante los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa por ser un caso de mera legalidad.

En este sentido, se recuerda que la Corte Constitucional declaró en anteriores pronunciamientos que le corresponde al operador de justicia verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales “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 ...¹⁵”.

Es decir que, el órgano judicial no cumplió con la exigencia constitucional de verificar la presunta vulneración de derechos constitucionales alegada por el legitimado activo, ya que sin que medie argumentación alguna señaló que el acto administrativo impugnado era de mera legalidad por lo que, la vía constitucional no era adecuada y eficaz. No hay duda que una de las causales para la improcedencia de la acción de protección es que el acto administrativo pudiere ser impugnado en la vía judicial¹⁶, sin embargo, atendiendo a la naturaleza de la acción de protección planteada es al juez constitucional a quien corresponde valorar las circunstancias concurrentes de cada caso concreto para determinar si efectivamente en la acción de protección existieron vulneraciones a derechos constitucionales.

En definitiva, en el caso *sub examine*, se advierte que la decisión impugnada no efectuó la correspondiente

verificación de si existió o no vulneración de los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo con relación a los hechos fácticos y la normativa jurídica aplicable al caso concreto, puesto que la sentencia se limitó a transcribir textualmente los antecedentes, hechos y circunstancias que dieron origen a la interposición de la acción de protección, para luego citar las disposiciones normativas que regulan la acción de protección en nuestro ordenamiento jurídico, sin la elaboración del respectivo análisis entre ambos elementos que permita conocer si el caso sometido a su conocimiento sobrepasaba o no caracteres típicos de niveles de legalidad.

Por lo expuesto, este máximo órgano constitucional evidencia, de forma patente, que la sentencia impugnada no guarda una ordenación lógica y sistemática de los elementos que la conforman, es decir, no se puede comprobar que la premisa fáctica tuvo concordancia con la elaboración de la premisa normativa, ya que su configuración trajo consigo una desconexión con la conclusión final, la cual rechazó la acción de protección presentada por el legitimado activo por ser un asunto de mera legalidad.

Asimismo, conforme se indicó precedentemente, se incumplió con el ejercicio de verificación que tiene todo operador de justicia cuando conoce de una garantía jurisdiccional; dicho ejercicio se sustenta en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que aquel se forme, luego de un procedimiento que precautelase los derechos constitucionales de las partes, para llegar, subsiguientemente, a conclusiones motivadas y fundadas en derecho. En consecuencia, al no existir una coherencia formal entre ambas premisas con la conclusión (decisión), la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada incumplió con el criterio lógico.

Sobre la comprensibilidad

Este criterio constitucional consiste en el empleo, por parte del operador de justicia, de un lenguaje claro y pertinente que permitiere una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

En este sentido, el requisito de comprensibilidad se refiere a la posibilidad de que los jueces garanticen a las partes procesales y al conglomerado social que observa y aplica sus decisiones, entender su razonamiento mediante el uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo¹⁷. Ahora bien, tal como lo ha señalado esta Corte, no basta la utilización de un lenguaje de fácil acceso, para considerar a una decisión como comprensible, en tanto, adicionalmente se requiere que las ideas y premisas que integran la decisión sean redactadas de forma coherente, concordante y completa, así por ejemplo en la sentencia N.º 019-16-SEP-CC, se indicó que:

... se observa que la decisión fue emitida utilizando un lenguaje claro de fácil acceso, sin embargo, la misma se constituye a partir de ideas inconclusas, que no permiten

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP

¹⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 42 numeral 4, dice: “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere la adecuada ni eficaz”.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

entender las razones por las cuales se toma la decisión correspondiente, por lo que esta ausencia de premisas en la decisión genera que la misma se tome en incomprensible.

Cabe indicar que el parámetro de comprensibilidad, se desarrolla en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo la denominación de “comprensión efectiva”, con la finalidad de acercar, justamente, “la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte ...”.

En efecto, la Corte Constitucional afirma, una vez más, el deber a la claridad del lenguaje jurídico que tienen los órganos judiciales en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el lenguaje jurídico es un vehículo en el que los ciudadanos adquieren conocimiento del Derecho¹⁸.

En este contexto, esta Corte advierte que si bien en el caso *sub examine*, el lenguaje utilizado por los jueces del tribunal *ad-quem*, resulta claro y sencillo; no obstante, tal como quedó expuesto, esto no es suficiente para considerar a la resolución objetada como comprensible, en tanto, a más de la redacción del fallo en términos de fácil entendimiento, se requiere a su vez que la sentencia, en su integralidad, siga una correcta armonía y correspondencia, de manera que, cada una de las premisas se relacionen entre sí, y a partir de las cuales se obtenga la conclusión final. Situación, que no acontece en el caso en concreto, pues, se toma la decisión de rechazar la acción de protección propuesta, sin que dentro de la parte motiva de la resolución, exista un análisis respecto a la existencia o no de vulneración de derechos, tal como les correspondía a los juzgadores, en función de la naturaleza y alcance de la acción de protección, razón por la cual, la sentencia impugnada deviene en incomprensible; en este sentido, esta Corte en sentencia N.º 024-16-SEP-CC, argumentó que: “la decisión a pesar de ser redactada en palabras sencillas, al carecer del análisis y de la argumentación que correspondía, se constituye en incomprensible”.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí incumplió los criterios constitucionales de lógica y comprensibilidad, es decir, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones judiciales, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

¹⁸ Ver ITURRALDE SESMA, V.: “Aplicación del derecho y justificación de la decisión judicial”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, página 35.

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en la acción de protección signada con el N.º 568-2011.
 - 3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conozcan y resuelvan el recurso de apelación interpuesto, en la acción de protección signada con el N.º 568-2011, sobre la base de lo dispuesto en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1954-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 07 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 074-16-SEP-CC

CASO N.º 2106-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 22 de agosto de 2011, el señor Vicente Enrique Pignataro Echanique en representación de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 3 de junio de 2011, por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 113-2011-A y notificada a las partes el 13 de junio del mismo año.

De conformidad con lo previsto en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 5 de diciembre de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 2106-11-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, dejó sentado mediante nota inscrita en el mismo documento que la causa de la referencia tiene relación con el caso N.º 1181-11-JP.

El 9 de enero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Hernando Morales Vinuela, Ruth Seni Pinoargote y Roberto Bhrunis Lemarie, en ejercicio de su competencia, avocó conocimiento de la causa N.º 2106-11-EP y dispuso que se proceda al sorteo correspondiente para la sustanciación de la causa.

El 2 de febrero de 2012, mediante memorando N.º 017-CC-SA-SG, el secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo en esa misma fecha, remitió al despacho del juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie, el expediente correspondiente a la causa para su sustanciación.

Mediante auto del 6 de junio de 2012, el juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie, avocó conocimiento de la causa N.º 2106-11-EP, y dispuso notificar con el contenido del auto y la demanda a los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas para que en el término de 5 días presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la acción de protección planteada. Asimismo, el juez constitucional dispuso la notificación a las partes con el contenido del auto, así como a la Procuraduría General de Estado para que haga valer sus derechos de conformidad con lo previsto en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

El 8 de enero de 2013, mediante memorando N.º 023-CCE-SG-SUS-2013 el secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, remitió el expediente de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, para que proceda con la sustanciación de la misma.

El 22 de mayo de 2014, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa N.º 2106-11-EP y dispuso la notificación con el contenido del auto a los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el término de 5 días, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda de la acción extraordinaria de protección.

Detalle de la demanda

El señor Vicente Enrique Pignataro Echanique en calidad de gerente general y por tanto, representante legal de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, presentó acción extraordinaria de protección argumentando lo siguiente:

Expresa que la decisión de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito del Guayas, vulneró las garantías básicas del derecho constitucional a la defensa, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso, consagrados en la Constitución de la República.

Respecto de la primera vulneración alegada, el accionante señala que el derecho a la defensa implica que una persona conozca y sepa a qué atenerse en el proceso.

El accionante manifiesta que un juez que se extralimita en su competencia provoca un estado de indefensión y atenta además contra el derecho a la seguridad jurídica, en este sentido, refirió los artículos 17 y 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional mismos que establecen el ámbito de la acción de protección.

Por otra parte, advierte que la jueza *a quo* y luego la Sala, fallaron sobre asuntos de mera legalidad excediéndose en su ámbito de competencia y generando por lo tanto, un estado de indefensión respecto de la Autoridad Portuaria de Guayaquil.

En esta misma línea, argumentó que la garantía de la motivación constituye una de las mayores garantías públicas contra la arbitrariedad, en tal sentido, señaló que la sentencia carece de claridad y que las ideas en ella son confusas, desordenadas y contradictorias, y concluye observando que el fallo no resolvió los puntos sobre los que se había interpuesto la apelación.

En cuanto se refiere a la vulneración de la tutela judicial efectiva, el accionante señala de forma general, que en el proceso se habrían vulnerado las garantías básicas

fundamentales del debido proceso, y por lo tanto, el mismo habría devenido en inconstitucional, para tal efecto se sirvió de citas de doctrina, legislación internacional y jurisprudencia constitucional.

Finalmente, en lo referente a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante cuestionó que la Sala resolvió sobre asuntos de mera legalidad, excediendo su ámbito de competencias, de lo cual emitió una resolución arbitraria y antojadiza, es así que destaca:

En efecto, en el fallo de primera instancia, entre otros, se dispone que mi representada cancele a la accionante los valores pendientes desde la fecha de cesación de funciones hasta el día de su restitución, compensándose con los valores recibidos en la liquidación laboral; mientras que en el fallo de segunda instancia, de manera por demás torpe, establece que **no hay nada que compensar a mi representada**.

Sentencia o auto que se impugna

Sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la causa N.º 113-2011-A (acción de protección), del 3 de junio de 2011

Guayaquil, 3 de junio de 2011; las 14h15

VISTOS: (...) Habiéndose radicado la competencia en esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito y por el sorteo electrónico de Ley correspondiente y siendo el estado de la causa el de resolver, para hacerlo se considera: (...) El presupuesto primordial de la acción de protección es la vulneración de un derecho garantizado por la Constitución; la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales señala que la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos indispensables: 1) Violación de un derecho constitucional. Por tanto, el trabajo es un derecho y un deber social que está garantizado por la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica también está garantizado por la misma en su artículo 82 y es una concreción de una de las garantías del debido proceso que se encuentra en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República... Se vulnera este derecho cuando la autoridad administrativa o judicial, sin motivación válida, incumple una norma de mandato o deja de aplicar la norma que regula un caso concreto, de tal manera que se vulneró un derecho fundamental y constitucional como es el derecho a gozar de un trabajo digno, bien remunerado y bajo condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Art. 23 y en la Constitución de la República... obra en el expediente el Convenio de Compromiso Interinstitucional celebrado entre la Autoridad Portuaria y el Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez (fs. 54 a 57), así mismo consta el Informe suscrito por el ALM. Tomás Leroux Murillo,

Gerente General de la Autoridad Portuaria, en donde se indica que la Entidad procederá a la supresión de partida del Sr. Delbert Salazar, a fin de cumplir con el proceso de reestructuración y posteriormente el 29 de diciembre de 2009, mediante resolución No. G-017-2009, se suprime la partida presupuestaria No. 5101-05-00-11, del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, (fs. 68), teniendo en cuenta que mediante Oficio No. SRH-0012876 suscrito por la Dra. Caroline Chang Campos, Ministra de Salud Pública, se autoriza el traspaso definitivo de la partida y se dispone que la Autoridad Portuaria continúe con el trámite pertinente, ante el Ministerio de Finanzas, (fs. 63), haciendo caso omiso la parte accionada, basándose que por el hecho de no haberse remitido el Convenio Interinstitucional, se procede a la supresión de la partida del accionante (...) Por las consideraciones expuestas, esta Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA en todas sus partes la sentencia venida en grado, dictada por la Jueza Adjunta Novena de la Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, en la que se declara con lugar la acción de protección propuesta por Delbert Humberto Salazar Mantong, en contra del Ing. Vicente Pignataro Echanique, en su calidad de Representante Legal de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, en la que se ordena que el accionante sea restituido a su sitio de trabajo con la misma remuneración y cargo, con la MODIFICATORIA eliminando lo siguiente: “Se dispone que la parte accionante devuelva los valores recibidos en la liquidación laboral de fecha 17 de diciembre del 2009, por el valor de \$ 18.312.00 y la Autoridad Portuaria de Guayaquil deberá cancelarle los valores pendientes desde la fecha de la cesación de funciones al accionante hasta el día de su restitución, para lo cual, las partes deberán hacer una compensación de los valores antes mencionados”. De tal modo que no hay nada que compensar a la AP por parte del trabajador accionante a cuyo favor se extiende esta sentencia de alzada. Envíese copia de esta resolución a la Corte Constitucional, conforme lo dispone el art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República¹.

Pretensión

De manera concreta, el accionante solicita, a fin de repararse integralmente los derechos vulnerados, lo siguiente:

1. Que, en la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el día viernes 3 de junio de 2011, las 14h15, dentro de la acción de protección signada en segunda instancia con el número 113-2011-A, ratificada mediante providencia dictada el 08 de

¹ Expediente formado en la Corte Provincial de Justicia del Guayas, fs. 61 a 64.

julio del 2011, las 15h25, notificada en julio 21 del 2011, se han violado los derechos constitucionales a la defensa, a la tutela judicial efectiva e imparcial, a la seguridad jurídica y al debido proceso, en la forma argumentada;

2. En consecuencia, dejar sin efecto la antedicha decisión judicial;
3. La nulidad de la resolución impugnada, de fecha 03 de junio de 2011, a las 14h15, notificada a las partes el 13 de los mismos mes y año, por falta de motivación;
4. Que, al tenor de lo ya dispuesto en los artículos 40, numeral 3 y 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declare la invalidez de activar garantías jurisdiccionales con pretensiones para las que ya existen vías judiciales ordinarias, en el caso que nos ocupa las vías laboral y contencioso administrativa, tanto más, si ya se ha activado tales vías judiciales ordinarias, lo que constituye un abuso del derecho al tenor del artículo 23 de la misma Ley;
5. La suspensión inmediata de todos los efectos que se derivan de la sentencia que se impugna; y,
6. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que determine la responsabilidad administrativa en contra de los autores de la resolución impugnada, por haberla dictado con carencia de motivación y violando las garantías básicas del debido proceso, hecho que constituye **falta grave**, conforme lo dispone el Art. 108, numeral 8, del Código Orgánico de la Función Judicial.

Contestaciones a la demanda

Jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

Consta a fs. 9 y fs. 53 del expediente constitucional que mediante autos del 6 de junio de 2012 y 22 de mayo de 2014, se solicitó a los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas remitieran informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; sobre este requerimiento no consta respuesta de los referidos jueces en el expediente constitucional.

Procuraduría General del Estado

El doctor Antonio Pazmiño Ycaza en calidad de director regional I de la Procuraduría General del Estado compareció el 19 de septiembre de 2011, en el marco de la acción de protección N.º 113-2011-A y señaló únicamente casillero constitucional para las notificaciones conforme consta a fs. 81 del expediente del inferior.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Determinación de los problemas jurídicos

Previo a plantearse los problemas jurídicos, esta Corte estima conveniente fijar en debida forma los antecedentes fácticos y jurídicos que obran en la presente causa en aras de un mejor análisis y una correcta resolución del caso en estudio. En este contexto, tenemos lo siguiente:

El señor Delbert Humberto Salazar Mantong presenta acción de protección², indicando en lo principal:

Que ingresó a laborar en la Autoridad Portuaria de Guayaquil, el 1 de marzo de 2004, con nombramiento provisional, realizando actividades de codificador y digitador en la sección de facturación del departamento financiero, siendo que el 1 de julio del 2005, se le otorga nombramiento definitivo.

Señala que el 16 de junio de 2009, mediante comunicación interna se le hace conocer que la Autoridad Portuaria de Guayaquil ha iniciado un proceso para la supresión de su partida –puesto de trabajo–.

Indica que el doctor Telmo Fernández Ronquillo, director nacional del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, mediante oficio N.º 0293-DINHMT del 22 de junio de 2009, solicita el traspaso de la partida individual N.º 390 perteneciente al señor Delbert Humberto Salazar Mantong y posteriormente, el 24 de junio de 2009, el referido Instituto Nacional, presentó el informe técnico N.º 12-UARHs-INHMTLIP.

Es así que el gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, el 30 de junio de 2009, autoriza al accionante el traslado solicitado y el 2 de julio de 2009, se remitió la acción de personal N.º 120294, en la cual se indica el traslado del accionante de la Autoridad Portuaria de Guayaquil al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez.

Se menciona que con estos antecedentes, las instituciones involucradas suscribieron el Convenio de Compromiso Interinstitucional, a fin de hacer efectivo el traspaso del

² Expediente formado en el Juzgado Noveno de la Niñez y Adolescencia del Guayas, fs. 2 a 34 y vta.

accionante, convenio que es entregado al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, el 8 de septiembre de 2009, mediante comunicación N.º MI-0478-UARHS-INH-09.

Se añade que mediante oficio N.º SRH-11-00012876 del 26 de octubre de 2009, la doctora Carolina Chang Campos, ministra de Salud, autoriza el traspaso definitivo del señor Delbert Humberto Salazar Mantong. Luego, el 10 de noviembre de 2009, mediante oficio DAD-002412, la Autoridad Portuaria de Guayaquil solicitó al doctor Eduardo Sandoval, director nacional del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, se remita el convenio interinstitucional, a fin de continuar con el trámite del traspaso de partida.

Finalmente, se agrega que mediante oficio N.º DAD-002630 del 14 de diciembre de 2009, el gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, le hace conocer al director nacional del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez que al no contar con el convenio interinstitucional, la Autoridad Portuaria de Guayaquil procederá a la supresión de la partida del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, lo cual se efectiviza mediante acción de personal N.º APG-SP-020 del 23 de diciembre de 2009.

Sustanciada la garantía jurisdiccional, la jueza novena de la niñez y adolescencia del Guayas, en la sentencia dictada el 7 de diciembre de 2010 a las 15:25, declara con lugar la acción de protección interpuesta, disponiendo que se restituya al accionante a su sitio de trabajo con la misma remuneración y el mismo cargo que tenía al momento de producirse la vulneración constitucional³.

Subida en grado la sentencia, en virtud del recurso de apelación interpuesto por parte del director regional I de la Procuraduría General del Estado, y por el gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, resuelven confirmar en todas sus partes la sentencia venida en grado⁴.

En función de lo expuesto, esta Corte Constitucional en miras de alcanzar una resolución a la acción planteada considera pertinente la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la causa N.º 113-2011-A, el 3 de junio de 2011, ¿ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

³ Ibidem, fs. 304 a 306.

⁴ Expediente formado en la Corte Provincial de Justicia del Guayas, fs. 61 a 64.

2. La sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la causa N.º 113-2011-A, el 3 de junio de 2011, ¿ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la causa N.º 113-2011-A, el 3 de junio de 2011, ¿ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

La Constitución de la República ha consagrado en su artículo 76 el derecho al debido proceso, mismo que está integrado por varias garantías, dentro de las que se encuentra la garantía de la motivación descrita a través del numeral 7 literal I del texto constitucional, que señala:

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.

Asimismo, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se refiere de modo puntual a la justicia constitucional y determina como uno de los principios procesales, la garantía de la motivación, a la que describe en los siguientes términos:

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

8. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

En este contexto, la Corte Constitucional ha expresado que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la

actuación pública en un Estado constitucional de derechos como el ecuatoriano⁵

Ahora bien, en razón de la normativa constitucional e infraconstitucional que consagra la garantía de la motivación, y que a su vez, representa una obligación para toda autoridad administrativa y judicial, la actual Corte Constitucional, así como su antecesora⁶, a través de su basta jurisprudencia, han desarrollado tal garantía, así se ha manifestado que para que una resolución jurisdiccional se encuentre debidamente motivada, debe cumplir al menos tres parámetros o condiciones, a saber: razonabilidad, lógica y comprensibilidad⁷.

Luego, en términos generales, han precisado que: “Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”⁸.

Por lo tanto, el análisis de la sentencia impugnada corresponde en función de las consideraciones jurídicas antes expuestas, y a partir de aquello, determinar si dicho fallo, cumple o no con la garantía constitucional de la motivación.

Razonabilidad

La Corte Constitucional ha entendido a la razonabilidad como la pertinencia del fundamento normativo constitucional, legal y/o jurisprudencial utilizado por los operadores de justicia para dictar las resoluciones correspondientes a las causas puestas en su conocimiento; en este sentido, es importante señalar que la razonabilidad como elemento formante de la garantía de la motivación, no se agota en la mera enunciación de normas de rango constitucional o legal, sino que debe conectarlas con el asunto fundamental en litigio.

En la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 3 de junio de 2011, dentro de la causa N.º 113-2011-A, se observa que los juzgadores en la construcción de su razonamiento judicial, señalan que el fundamento de su resolución, en razón de la naturaleza de la acción de protección, pasa por determinar si existe la vulneración del derecho al trabajo, el mismo que encuentra protección tanto en la Constitución como en la normativa convencional, expresamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto en relación con el derecho a la seguridad jurídica y la garantía

de la motivación integrante del derecho al debido proceso. Así, expresamente, señalan:

El Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1.- El Estado impulsará el pleno empleo, la eliminación del sub empleo y del desempleo. 2.- Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles...El presupuesto primordial de la acción de protección es la vulneración de un derecho garantizado por la Constitución; La Ley Orgánica de Garantías señala que la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos indispensables: 1) Violación de un derecho constitucional. Por tanto, el trabajo es un derecho y un deber social que está garantizado por la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica también está garantizado por la misma en su artículo 82 y es una concreción de una de las garantías del debido proceso que se encuentra en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República”⁹.

Para luego indicar que se vulnera el derecho al trabajo: “... cuando la autoridad administrativa o judicial, sin motivación válida, incumple una norma de mandato o deja de aplicar la norma que regula un caso concreto, de tal manera que se vulneró un derecho fundamental y constitucional como es el derecho a gozar de un trabajo digno, bien remunerado y bajo condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Art. 23 y en la Constitución de la República”¹⁰.

Concluyendo que la parte accionada, haciendo caso omiso al Convenio de Compromiso Interinstitucional y a la resolución de la ministra de Salud, en virtud de los cuales se debía ejecutar el traspaso administrativo del servidor público Delbert Humberto Salazar Mantong, procede a la supresión de la partida del accionante, siendo esta una actuación ilegítima que “atenta contra un derecho inherente a todo individuo como es el derecho a la defensa, vulnerando el debido proceso que es una garantía constitucional consagrado en el Art. 76 de la Constitución de la República y un derecho constitucional como es el derecho al trabajo”¹¹.

Por lo tanto, de lo antes expuesto, se observa que la sentencia en estudio, cumple con el parámetro de la razonabilidad, en tanto el fundamento normativo guarda relación con los supuestos fácticos del caso en concreto, en particular el derecho constitucional al trabajo, consagrado en el artículo 326 de la Norma Suprema, en relación con la normativa convencional derivada del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, misma que forma parte del bloque de constitucionalidad. Es decir, evidentemente, existe un fundamento normativo constitucional que respalda la

⁵ Sentencia N.º 020-13-SEP-CC, dictada el 30 de mayo de 2013, dentro del caso N.º 0563-12-EP.

⁶ Corte Constitucional, para el periodo de transición.

⁷ Sentencia N.º 010-14-SEP-CC, dictada el 15 de enero de 2014, dentro del caso N.º 1250-11-EP.

⁸ Sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dictada el 21 de junio del 2012, dentro del caso N.º 1212-11-EP.

⁹ Expediente formado en la Corte Provincial de Justicia del Guayas, fs. 63.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, fs 63 y vta.

resolución de confirmar la sentencia de primer nivel dictada dentro de la acción de protección, fundamento que tal como ha quedado demostrado, ha sido conectado de manera pertinente y razonada con los hechos materia del litigio.

Lógica

Respecto de este parámetro, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, dictada el 15 de enero de 2014, dentro del caso N.º 0526-11-EP, ha señalado que: “Para analizar este elemento es preciso señalar que el desarrollo de una sentencia supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)”.

El parámetro de lógica como formante de la garantía de la motivación, ha sido entendido como la coherencia y correspondencia entre las premisas planteadas y las conclusiones alcanzadas a través del fallo o resolución. De tal manera que la condición lógica impone que la resolución guarde la respectiva coherencia y armonía entre las distintas partes de su texto, siendo que lo que se dice en la parte expositiva, motiva y dispositiva, siga el respectivo hilo conductor que sustente y se corresponda con la decisión final a la que se arriba. Tanto más que conforme lo ha determinado este Organismo, una sentencia constitucional debe considerarse como un todo armónico e integral, en virtud de lo cual, “toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión, todo lo contrario, como señala Gozaíni: (...) la fundamentación forma parte de la sentencia como un todo indisoluble, creador de argumentos para quienes encuentren justificadas sus razones, como para los que no encuentren satisfechas con ellas sus pretensiones”¹².

A fin de poder determinar si la sentencia objetada cumple con este parámetro, a más del texto de la sentencia transcrito al analizar la condición de razonabilidad, corresponde hacer referencia a las razones principales que sustentan la decisión; así tenemos que los jueces de apelación, refieren que: “obra en el expediente el Convenio de Compromiso Interinstitucional celebrado por la Autoridad Portuaria y el Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez, así mismo consta el Informe suscrito por el ALM Tomás Leroux Murillo, Gerente General de la Autoridad Portuaria, en donde se indica que la Entidad procederá a la supresión de partida del Sr. Delbert Salazar... mediante resolución No. G-017-2009, se suprime la partida presupuestaria No. 5101-05-00-11, del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, (fs. 68) teniendo en cuenta que mediante Oficio No. SRH-0012876 suscrito por la Dra. Caroline Chang Campos, ministra de Salud Pública, se autoriza el traspaso definitivo de partida y se dispone que la Autoridad Portuaria

continúe con el trámite pertinente, ante el Ministerio de Finanzas (fs. 63) haciendo caso omiso la parte accionada, basándose que por el hecho de no habersele remitido el Convenio Interinstitucional, se procede a la supresión de la partida del accionante”¹³.

En definitiva, en la *ratio decidendi* de la resolución, los jueces del tribunal *ad quem*, llegan a determinar que la vulneración del derecho al trabajo en el caso *sub examine*, se presenta debido a que existe un Convenio de Compromiso Interinstitucional celebrado entre la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, en aras de tutelar la estabilidad laboral del accionante y a partir del cual, ambas instituciones se comprometían a cumplir con el proceso del traspaso del servidor Delbert Humberto Salazar Mantong con la respectiva partida presupuestaria, para lo cual, cada institución en el ámbito de sus competencias, debía realizar todas las gestiones para cumplir ágilmente con el proceso y es así que, mediante oficio N.º SRH-0012876, suscrito por la doctora Caroline Chang Campos, ministra de Salud Pública, se autoriza el traspaso definitivo de la partida y se dispone que la Autoridad Portuaria de Guayaquil continúe con el trámite pertinente ante el Ministerio de Finanzas.

Sin embargo de lo cual, dicho traspaso no llega a efectivizarse, aduciendo la Autoridad Portuaria de Guayaquil cuestiones meramente administrativas, concretamente, que el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, no ha remitido el respectivo convenio. Situación que no constituye fundamento jurídico suficiente, para justificar el incumplimiento del convenio interinstitucional y la resolución de la ministra de Salud; en tanto, un asunto netamente administrativo –entrega del informe–, no puede estar sobre el derecho constitucional a la estabilidad laboral del trabajador, más aún si se considera que este contaba con nombramiento definitivo, por ende gozaba de estabilidad o dicho de otra forma, el derecho al trabajo no puede verse soslayado por falta de la debida diligencia de un servidor público en el ejercicio de sus funciones. Es así que la falta de cumplimiento del convenio y de lo dispuesto por la ministra de Salud, ha desencadenado en la supresión de la partida del señor Delbert Humberto Salazar Mantong y la consecuente cesación de sus funciones, vulnerándose a partir de aquello, el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral del accionante.

Es decir que, pese a que se ha realizado el procedimiento administrativo correspondiente tendiente a efectuarse el traspaso del accionante de la Autoridad Portuaria de Guayaquil al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, conforme al proceso establecido en la ley y el reglamento de la materia, y pese a que las instituciones públicas en uso de su autonomía administrativa y en el marco de sus competencias y facultades, han suscrito un Convenio de Compromiso Interinstitucional, en aras de garantizar el derecho constitucional al trabajo del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, con apego a lo dispuesto en los artículos 97 literal **b** de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y 66 de

¹² Sentencia N.º 0009-09-SIS-CC, dictada el 29 de septiembre de 2009, dentro del caso N.º 0013-09-IS.

¹³ Ibidem, fs. 63 y 63 y vta.

su reglamento, normativa vigente a la fecha de suscitados los hechos materia de la controversia, convenio que dada su naturaleza, resultaba de obligatorio cumplimiento; la Autoridad Portuaria de Guayaquil decide de manera unilateral y en franca inobservancia del instrumento jurídico pertinente, idóneo y aplicable al caso en concreto –Convenio Interinstitucional–, la supresión de la partida y la cesación de funciones del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, actuación administrativa que deviene en una vulneración a los derechos constitucionales del hoy accionante.

En definitiva, de la revisión de la sentencia objetada, se observa que los jueces de apelación en la construcción de su razonamiento judicial y al motivar su resolución, parten de los supuestos fácticos del caso en concreto y de las alegaciones esgrimidas por las partes, para en función de estos antecedentes, y tomando en consideración la naturaleza y regulación de la acción de protección, determinar que en la presente causa, sí existe vulneración del derecho constitucional al trabajo, por ende la decisión final es la de desechar los recursos de apelación y confirmar la sentencia recurrida.

Concretamente, comienzan por señalar que el derecho al trabajo, alegado por el accionante como vulnerado y sobre el cual discurre el análisis constitucional, se encuentra consagrado en el artículo 33 y 326 de la Constitución de la República y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Luego relacionan y concretan este derecho con los antecedentes del caso en estudio, específicamente, el análisis constitucional, el que determina que tanto el Convenio de Compromiso Interinstitucional, así como la resolución de la máxima autoridad del Ministerio de Salud, expedidos conforme a la ley y al procedimiento administrativo correspondiente, tenían como finalidad garantizar el derecho al trabajo –respecto a la estabilidad laboral– del servidor público Delbert Humberto Salazar Mantong, quien contaba con nombramiento definitivo dentro de la Autoridad Portuaria de Guayaquil. Siendo que esta situación no llega a efectivizarse, es decir, no se da el ingreso y permanencia del señor Delbert Humberto Salazar Mantong al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, a fin de que continúe ejerciendo las labores inherentes a su cargo, tal como era su derecho y conforme se habían obligado las instituciones en referencia, esto, en razón de una decisión unilateral emanada de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, que inobserva y soslaya los compromisos adquiridos por las instituciones públicas, en razón de la celebración del tantas veces referido Convenio Interinstitucional y de la resolución de la ministra, autoridad que precisamente a partir de dichas obligaciones, tiende a materializar dicho convenio, en lo que es materia de su competencia. Por lo tanto, la decisión de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, vulnera a partir del incumplimiento e inobservancia de las decisiones administrativas, el derecho constitucional al trabajo –estabilidad laboral– del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, pues se lo ha cesado en sus funciones, cuando evidentemente las mentadas decisiones

administrativas expedidas conforme a la Constitución y la ley disponían todo lo contrario.

Por lo tanto, luego de esta fundamentación, se permiten concluir que efectivamente en la especie, se ha vulnerado el derecho al trabajo, razón por la cual, la decisión es la de aceptar la acción de protección y disponer que se restituya al accionante a su sitio de trabajo con la misma remuneración y el mismo cargo que tenía al momento de producirse la vulneración constitucional.

Como se puede observar, las premisas planteadas por la Sala, teniendo en cuenta las normas constitucionales e infraconstitucionales específicas, relacionadas con el derecho al trabajo en el sector público y luego conectando las mismas con los postulados constitucionales relativos tanto al derecho al trabajo como a la seguridad jurídica y al debido proceso alegados como vulnerados por el proponente de la acción, fueron relacionadas con los hechos del caso, obteniendo a través de este ejercicio hermenéutico las proposiciones y resolución que consta en la sentencia que ha sido objetada a través de la acción extraordinaria de protección.

Por lo expuesto, se advierte que la sentencia de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, revisada en su integralidad, se ajusta a la condición lógica que exige la garantía constitucional de la motivación, puesto que tal como ha quedado evidenciado, el desarrollo del fallo guarda un orden secuencial al presentarse las premisas que sustentan la decisión final. Es decir, parte de la normativa constitucional e infraconstitucional que tutela el derecho vulnerado, conectándolo con los antecedentes fácticos del caso en concreto y a partir de lo cual, se obtiene la decisión final. En definitiva, se observa que la redacción de la sentencia mantiene una relación armoniosa entre sus partes, que a su vez, le permite ir exponiendo de manera clara los motivos que al final le permiten sustentar su conclusión y decisión, por ende existe la respectiva coherencia entre las premisas y la conclusión.

Comprensibilidad

El elemento de comprensibilidad como formante de la garantía de la motivación, ha sido entendido por la Corte Constitucional como el entendimiento y facilidad de comprensión de las resoluciones, en este caso, de los operadores de justicia.

Dicho componente reviste especial importancia ya que a través del mismo se legitiman las actuaciones de los operadores de justicia en vista de que sus resoluciones deben ser claras y descifrables no sólo para las partes intervinientes sino para el auditorio social que deberá entender como lógicas y razonables las resoluciones alcanzadas más allá de su pericia o no en el ámbito del derecho.

En este sentido, la pretensión no solo del proponente de la acción de protección, sino en general de los ciudadanos cuando se trata de la referida garantía constitucional, es que se dirima y establezca como verdad procesal si tales

derechos fueron efectivamente vulnerados en función de lo cual, los jueces encargados de conocer la causa deberán reflejar en sus fallos un ejercicio hermenéutico claro que permita a todos los ciudadanos, no solo leer sino entender los fallos de los operadores de justicia.

En el caso *sub examine*, se observa en primer lugar que la sentencia guarda un orden lógico y secuencial, en tanto se fija en debida forma los supuestos fácticos y las pretensiones de los sujetos procesales, para luego, en razón de la normativa constitucional e infraconstitucional y de la naturaleza de la acción de protección, realizar el análisis jurídico que les permite arribar a la conclusión que existe vulneración del derecho constitucional al trabajo. De ahí que el desarrollo formal y esquemático del fallo impugnado, facilita una comprensión cabal del mismo.

En segundo lugar, se observa que los juzgadores del tribunal *ad quem* al redactar su resolución, utilizan un lenguaje claro, común y sencillo así por ejemplo al momento de centrar lo que es materia de resolución en la especie, refieren que: “El presupuesto primordial de la acción de protección, es la vulneración de un derecho garantizado por la Constitución”, precisando que: “el trabajo es un derecho y un deber social que está garantizado por la Constitución de la República” para luego expresar que: “de tal manera que se vulneró un derecho fundamental y constitucional como es el derecho a gozar de un trabajo digno, bien remunerado y bajo condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Art. 23 y en la Constitución de la República”.

Indicando finalmente dentro de sus motivos para decidir que: “obra en el expediente el Convenio de Compromiso Interinstitucional celebrado por la Autoridad Portuaria y el Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez, así mismo consta el Informe suscrito por el ALM Tomás Leroux Murillo, Gerente General de la Autoridad Portuaria, en donde se indica que la Entidad procederá a la supresión de partida del Sr. Delbert Salazar... mediante resolución No. G-017-2009, se suprime la partida presupuestaria No. 5101-05-00-11, del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, (fs. 68) teniendo en cuenta que mediante Oficio No. SRH-0012876 suscrito por la Dra. Caroline Chang Campos, ministra de Salud Pública, se autoriza el traspaso definitivo de partida y se dispone que la Autoridad Portuaria continúe con el trámite pertinente, ante el Ministerio de Finanzas (fs. 63) haciendo caso omiso la parte accionada, basándose que por el hecho de no habersele remitido el Convenio Interinstitucional, se procede a la supresión de la partida del accionante”, vulnerándose por tanto, su derecho al trabajo.

En definitiva, del texto de la sentencia antes transcrito, se colige que las consideraciones jurídicas que sustentan la decisión final, están redactadas en un lenguaje claro y sencillo, sin hacerse uso de palabras netamente técnicas o sofisticadas, comprendidas únicamente por las partes procesales y por quienes tengan una formación profesional en derecho, sino que todo lo contrario, el lenguaje utilizado en el texto del fallo resulta ser perfectamente digerible,

lo cual abona a que la resolución sea comprendida en su integralidad por el ciudadano común, facilitando el análisis y fiscalización del auditorio en general. Por lo tanto, se advierte que la sentencia impugnada se ajusta al parámetro de la comprensibilidad.

En definitiva, esta Corte advierte en función de las consideraciones jurídicas antes expuestas y tal como ha quedado demostrado, que la sentencia dictada el 3 de junio de 2011 a las 14:15, por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 113-2011-A, respeta en su integralidad, la garantía constitucional de la motivación, por cuanto en su desarrollo cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad establecidos por esta Magistratura constitucional, para considerar a una resolución jurisdiccional como motivada.

2. La sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la causa N.º 113-2011-A, el 3 de junio de 2011, ¿ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, mismo que señala: “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”.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de su sentencia N.º 171-14-SEP-CC dictada el 15 de octubre de 2014, en la que entiende a la seguridad jurídica como “un valor jurídico implícito y explícito en nuestro orden constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento de las conductas que son permitidas, y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar”.

En esta misma línea se enmarca también la sentencia N.º 121-13-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0586-11-EP, que sobre el derecho a la seguridad jurídica señala:

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

En el caso *sub iudice*, a fin de poder determinar si la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, se hace necesario realizar

una referencia a la naturaleza y alcance de la acción de protección, puesto que el fallo impugnado ha sido dictado dentro de esta garantía, siendo que solo un análisis en este sentido nos permite demostrar, si los juzgadores han respetado la normativa y los parámetros que regulan la naturaleza y alcance de la acción de protección o si por el contrario, se soslaya este derecho al momento de resolver la garantía constitucional.

Sobre este escenario, conviene indicar en líneas generales y para el caso que nos ocupa, que la acción de protección, conforme lo señalan los artículos 88¹⁴ de la Constitución de la República y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁵, procede ante la vulneración de un derecho constitucional, por un acto u omisión de cualquier autoridad pública no judicial, siempre que no exista vía judicial para reclamar tal vulneración o cuando esta resultare ineficaz. En función de esta configuración constitucional y normativa de la acción de protección, esta Corte ha señalado que dicha acción, “constituye 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”¹⁶. Determinando también que: “si bien es claro que no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, es decir, el análisis de aspectos que son propios de la justicia ordinaria, si le compete a la justicia constitucional conocer los procesos, cuando ocurran vulneraciones a derechos constitucionales”¹⁷.

De las consideraciones jurídicas antes expuestas al caso en concreto, se observa que el análisis de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 113-2011-A, sometida a su conocimiento y resolución, se encuadra dentro de una dimensión constitucional, prescindiendo de cuestiones meramente legales, en tanto la controversia constitucional que se dilucidó en la causa –tal como ha sido expuesto en esta sentencia– en razón de

los hechos demandados y en función de la contestación de la entidad accionada, gravitó acerca de la afectación del derecho constitucional al trabajo –estabilidad laboral– del servidor público Delbert Humberto Salazar Mantong, en razón de la falta de cumplimiento del convenio interinstitucional suscrito por la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, así como de la resolución de la ministra de Salud Pública, a partir de las cuales, debía ejecutarse el traspaso del referido servidor público, situación que derivó en una resolución de supresión de partida y cesación de funciones del señor Delbert Humberto Salazar Mantong.

Por lo tanto, se observa que los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al sustanciar y resolver la acción de protección N.º 113-2011-A, se pronunciaron respecto de un problema jurídico de naturaleza constitucional, respetando y haciendo efectiva la normativa constitucional, infraconstitucional y parámetros jurisprudenciales expresados por este Organismo como máximo intérprete de la Constitución, respecto a la naturaleza y alcance de la acción de protección. Aplicando también, de manera correcta, la normativa que resulta pertinente e idónea, para los supuestos fácticos materia de litigio, por ende no existe la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y más bien, la resolución impugnada, hace efectivo dicho derecho a favor del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, en cuanto precisamente, determina que en la especie, no se ha respetado el convenio interinstitucional y la resolución de la ministra de Salud, instrumentos que en función del derecho a la seguridad jurídica, resultaban claros, pertinentes, expresos y aplicables al caso en concreto.

Otras consideraciones

Si bien este Organismo, dentro de las consideraciones anteriores ha determinado que la resolución objeto de la presente acción extraordinaria de protección, no vulnera los derechos esgrimidos por el accionante, esto es la garantía constitucional de la motivación, integrante del derecho al debido proceso, así como tampoco soslaya el derecho a la seguridad jurídica, en atención al principio constitucional *iura novit curia* –el juez conoce el derecho– consagrado en el artículo 426 de la Constitución de la República y 13 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este máximo Organismo de administración de justicia constitucional, está plenamente facultado para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no demandados por las partes y que podrían devenir en vulneraciones de derechos constitucionales, ya sea dentro de la decisión judicial impugnada o en instancias procesales que no hayan sido impugnadas¹⁸ en tal razón, se observa lo siguiente:

Los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas al motivar su decisión, llegan a determinar que en la especie se ha vulnerado

¹⁴ 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.

¹⁵ Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos:
1. Violación de un derecho constitucional;
2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,
3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

¹⁶ Sentencia No. 0016-13-SEP-CC, dictada el 16 de mayo de 2013, dentro del caso No. 1000-12-EP

¹⁷ Sentencia No. 102-13-SEP-CC, dictada el 4 de diciembre de 2013, dentro del caso No. 0380-10-EP

¹⁸ Sentencia N.º 151-15-SEP-CC, dictada el 6 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 0303-13-EP.

el derecho al trabajo del señor Delbert Humberto Salazar Mantong en tanto, la Autoridad Portuaria de Guayaquil ha suprimido su partida que ocupaba como servidor público en dicha institución y lo ha cesado en sus funciones, en franco detrimento de obligaciones previamente adquiridas a partir de un Convenio de Compromiso Interinstitucional y de la resolución de la ministra de Salud, que en lo principal establecían el traspaso de la partida presupuestaria del referido servidor público al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, conforme a lo dispuesto en la normativa legal pertinente a la materia y asegurando así su estabilidad laboral.

Sin embargo, considera esta Corte, que si bien dicho análisis y conclusión es acertado, no abarca o subsana de manera completa el problema jurídico materia de resolución, puesto que, si la *ratio decidendi* de la decisión, tal como ha sido expuesto, estriba en que la vulneración del derecho al trabajo se presenta debido a la falta de cumplimiento o ejecución del Convenio de Compromiso Interinstitucional celebrado entre la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, así como de la resolución de la ministra de Salud N.º SRH-11-0012876 del 26 de octubre de 2009, incumplimiento que es atribuible de manera exclusiva a la Autoridad Portuaria de Guayaquil, y a partir de lo cual se ha suprimido la partida y se ha cesado en sus funciones al señor Delbert Humberto Salazar Mantong, la parte dispositiva de la decisión de los jueces constitucionales, en aras de una correcta tutela del derecho vulnerado, esto es el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, y de una efectiva reparación integral que resarza el derecho soslayado, se debe ordenar, como medida de reparación, que se dé cumplimiento inmediato al convenio y autorización ministerial antes referido, tanto más que dichos actos administrativos, contienen obligaciones claras, expresas, públicas, pertinentes y exigibles, las mismas que en función del derecho constitucional a la seguridad jurídica –ampliamente desarrollado en el acápite anterior– deben ser ejecutados, ya que a partir de estas actuaciones, se garantiza de manera efectiva los derechos laborales del señor Delbert Humberto Salazar Mantong.

En atención a las consideraciones jurídicas antes desarrolladas, esta Corte Constitucional determina que la sentencia de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dictada el 3 de junio de 2011, dentro de la acción de protección N.º 113-2011-A, ha dado cumplimiento en su texto tanto a la garantía constitucional de la motivación como al derecho a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República. No obstante, en razón del principio *iura novit curia* y a efectos de una reparación integral del derecho al trabajo del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, se determina que la Autoridad Portuaria de Guayaquil debe dar efectivo e inmediato cumplimiento al Convenio de Compromiso Interinstitucional para el traspaso de puesto entre la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez”, que consta de fojas 54 a 57 de los autos.

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 consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Ordenar que la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez” den cumplimiento al Convenio de Compromiso Interinstitucional para el traspaso de puesto del señor Delbert Humberto Salazar Mantong, en los términos contemplados en la presente sentencia.
4. Devolver el expediente a la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (Tercera Sala) para que proceda con la ejecución inmediata de lo resuelto, debiendo informar a esta Corte en el término de quince días, sobre el cumplimiento de esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2106-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 31 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 078-16-SEP-CC

CASO N.º 0161-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 23 de enero de 2015, el señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svetlhana Gordon Narváez, por sus propios y personales derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en el juicio de acción de protección signado con el N.º 2014-1300.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de febrero de 2015, certificó que en referencia a la acción N.º 0161-15-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 Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, el 12 de marzo de 2015, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0161-15-EP y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo, el 22 de abril de 2015, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiendo la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 591-CCE-SG-SUS-2015 del 22 de abril de 2015, remitió el expediente N.º 0161-15-EP al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 6 de enero de 2016, 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 0161-15-EP a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos en que fundamentan la demanda.

Antecedentes fácticos

El señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svetlhana Gordon Narváez, por sus propios y personales derechos, presentaron acción de protección en contra del doctor Lizardo Manuel Casanova Montesinos, presidente del Consorcio de Consejos Provinciales y Municipales del Norte del País (CON-NOR), al considerar que el oficio N.º 245-CON-NOR del 17 de septiembre de 2014, suscrito por el mencionado ciudadano, en el cual se les negaba el pago de ciertos rubros que habían reclamado luego de haber concluido su relación laboral con dicha institución, había vulnerado sus derechos constitucionales.

Dicha garantía jurisdiccional fue conocida por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ibarra, quien luego del trámite correspondiente, dictó sentencia el 5 de diciembre de 2014 en la que negó la demanda propuesta.

Respecto de esta decisión judicial, los accionantes interpusieron recurso de apelación, el mismo que fue sustanciado por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, la cual en la sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto y confirmó la decisión de instancia.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, la cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE IMBABURA.- SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE IMBABURA. Ibarra, miércoles 31 de diciembre del 2014, las 12h05. VISTOS: (...) OCTAVO: (...) La acción de protección debe ser considerada como una vía o una acción excepcional, como ultimo remedio de protección contra la violación de un derecho constitucional, y solo para casos excepcionales, cuando no exista otro camino procesal para acceder a la pretensión jurídica y siempre y cuando se trate de lograr la reposición de un derecho constitucional transgredido o amenazado (...) Las normas constitucional y legal (sic) invocadas en líneas precedentes, establecen cuando procede la acción de protección, es decir, cuando de manera simultánea y unívoca se encuentren presentes en la acción u omisión los elementos allí consignados y cuando la legislación vigente no proporcione vías apropiadas para la protección de los bienes jurídicos de las personas, vías que deben ser agotadas por quienes se creyeran perjudicados en sus derechos (...) El acto jurídico es el acto humano voluntario y consciente, que tiene por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar o extinguir derechos. El acto jurídico produce una modificación en las cosas o en el mundo exterior porque así lo ha dispuesto el ordenamiento jurídico. En apego a lo anteriormente expuesto, lo (sic) supuestos actos administrativos que en la demanda y en el recurso de apelación, los accionantes le atribuyen al presidente del CON-NOR, no constituyen verdaderos actos administrativos que emanen de Autoridad Pública. Su afirmación e interpretación es errónea (...) Los supuestos actos administrativos que se dice emanados del Presidente del CON-NOR no tienen el requisito de inminencia de daño grave e irreparable para que proceda la acción de protección, al amparo de los Art. 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Más bien, la acción de protección se

vuelve improcedente, por estar excluidos constitucional y legalmente. Allí es que aparece el carácter residual o subsidiario de la acción de protección, que le torna viable en forma directa o principal (...) la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa (...) En consecuencia, la acción de protección no sustituye, los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa LA FUNCIÓN JUDICIAL (...) NOVENO.- El Tribunal de Segunda Instancia en esta sentencia ha creído necesario desentrañar la naturaleza jurídica del oficio impugnado (...) y que inclusive ha sido transcrito en este fallo y del que se dice por parte de los accionantes es un acto administrativo que viola sus derechos constitucionales y se estimó necesario revisar si tal pronunciamiento reúne los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, de modo tal que pueda considerarse como acto administrativo, concluyendo que tal oficio no contiene ningún acto administrativo, no contiene ningún acto u omisión de carácter administrativo que emane del ejercicio de la potestad pública, que exprese la voluntad unilateral de la Administración en relación a la subordinación respecto de los particulares, esto es de los accionantes y este criterio lo ratifica plenamente este Tribunal de Segunda Instancia. En efecto, no existe una afectación a derechos constitucionales en el oficio número 245-CON-NOR de 17 de septiembre de 2014 suscrito por el Dr. Manuel Casanova Montesinos, Presidente de CON-CON, (sic) que consta a fs. 5 a 6 y que para el Ing. Víctor Manuel Zea Zamora y la Lic. Indhyra Svetlhana Gordón Narváez, constituye el fundamento de la acción de protección deducida. En virtud de los razonamientos y análisis expuestos en este fallo, el Tribunal de Segunda Instancia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, confirma en todas sus partes la sentencia recurrida y desecha el recurso de apelación interpuesto...

De la solicitud y sus argumentos

El señor Víctor Manuel Zea Zamora y la señora Indhyra Svetlhana Gordon Narváez, por sus propios y personales derechos, el 23 de enero de 2015, presentaron acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en el juicio por acción de protección signado con el N.º 2014-1300.

En lo principal los legitimados activos argumentaron lo siguiente:

... FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA DE LA SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE IMBABURA AL ANALIZAR LA VIOLACIÓN DE DERECHOS CONFORME A LOS FUNDAMENTOS EXPUESTOS EN LA DEMANDA A FAVOR DEL ADMINISTRADO (...) motivar implica necesariamente tres pasos: a) Enunciar los fundamentos de hecho de la decisión y explicar a través de qué medios esos hechos han sido debidamente comprobados; b) Enunciar los fundamentos de derecho de la decisión; y, c) Explicar, a través de un ejercicio que debe ser lógico y coherente –jamás arbitrario–, como esos hechos debidamente comprobados, se adecuan a la hipótesis normativa contenida en la norma cuya consecuencia jurídica se pretende aplicar (...) Se ha dicho que en materia de garantías jurisdiccionales, de forma general y de forma específica en materia de acción de protección, se debe aplicar el principio de “no subsidiariedad”, el cual se traduce en que no se puede a través de la acción de protección sustituir los mecanismos ordinarios de impugnación de un acto que prevé el ordenamiento jurídico. Este principio inspira las frecuentemente alegadas disposiciones constantes en los Arts. 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Estas disposiciones legales suelen ser concordadas con el Art. 173 de la Constitución de que establece el principio de impugnabilidad de los actos administrativos, tanto en sede administrativa como en sede contenciosa administrativa, para concluir erróneamente que los actos administrativos no son susceptibles de cuestionamiento a través de una acción de protección. De ser aceptada esta interpretación, ello supondría implícitamente la derogatoria parcial del Art. 88 de la Constitución de la República, que dispone que son susceptibles de acción de protección, los “actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”, es decir los actos administrativos y/o omisiones. Por lo dicho, la interpretación correcta que debe darse a dichas disposiciones y que no implica una violación constitucional, es que no se puede cuestionar un acto administrativo a través de una acción de protección cuando lo que se pretende es una declaración sobre la legalidad o constitucionalidad del acto, puesto que para esos casos, existen vías establecidas en el ordenamiento jurídico; mas lo que si se puede a través de una acción de protección, es dilucidar si el acto administrativo y/o omisión administrativa violan o no derechos constitucionales...

En ese sentido, los legitimados activos alegan que la sentencia impugnada, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones judiciales y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal 1 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los accionantes dentro de la presente acción extraordinaria de protección señalan como principales derechos constitucionales vulnerados, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, los accionantes textualmente solicitan lo siguiente: “... 1) Se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura de fecha 31 de diciembre de 2014 a las 12h05, dentro del juicio No. 10103-2014-1300; y, 2) Se declare la vulneración de nuestros derechos...”.

Contestación a la demanda y sus argumentos**Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura**

Los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en calidad de legitimados pasivos, no han remitido el informe requerido mediante providencia del 6 de enero de 2016, pese a haber sido notificados legal y oportunamente.

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, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 45 y 46 de la Codificación 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 ibidem, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional**Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto 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 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 jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, 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

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

“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 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 del problema jurídico para la resolución del caso

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

La sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en la acción de protección N.º 2014-1300, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República?

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en “... un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces²...”.

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 judicial³...

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

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

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

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho⁴.

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 nulas⁵.

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

Art. 4.- (...) 9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”...

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

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

⁵ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 76, numeral 7, literal 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 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 ella⁶...

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 intelectual⁷.

En este punto es preciso hacer referencia a que los accionantes, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, manifiestan que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, la decisión recurrida carece de coherencia y lógica jurídica al momento en que desarrollaron los argumentos fácticos, por lo cual se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial, para que se considere debidamente motivada.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: razonabilidad, lógica y 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 (...). 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 general⁸...

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de la motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Pues, la existencia de una motivación suficiente en función de los aspectos jurídicos que se susciten de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto, representa una garantía sustancial para los derechos de los justiciables, toda vez que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que llevaron a los órganos judiciales a adoptar su decisión, permite apreciar el examen de las razones contenidas en la resolución judicial.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub judice*, determinando si la sentencia impugnada cumple con los criterios de la motivación antes indicados.

Según los hechos del caso, nos encontramos ante un proceso de acción de protección del cual se impugnó mediante esta acción extraordinaria de protección, la sentencia de segunda instancia dictada dentro del mismo. Es por esto que dicha decisión debe fundamentarse en la esencia misma de este tipo de garantías jurisdiccionales –procedimiento informal, rápido, eficaz con observancia del debido proceso–, a la luz de las normas constitucionales y legales aplicables para luego de un análisis fundamentado y razonado, emitir conclusiones que no contravengan el espíritu de dicha garantía.

Razonabilidad

El parámetro de **razonabilidad** implica la observancia por parte de los operadores de justicia de normas constitucionales, legales y/o jurisprudenciales acordes con la naturaleza del caso puesto en su conocimiento y que sean pertinentes al caso concreto.

La sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, proviene de un recurso de apelación conocido por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura; en la mencionada sentencia, los jueces provinciales enuncian normas de la Constitución de la República, específicamente los artículos 76 y 82, determinando la validez del proceso, posteriormente la Sala enuncia el marco jurídico que debe aplicarse y observarse en la sustanciación de una acción de protección, citando los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República y los artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional además, sostienen que deberá considerarse los artículos 10 y 11 numeral 1 de la Constitución de la República.

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

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.

Enuncian los artículos 75, 76 numeral 1 y 169 de la Constitución de la República en relación a que las autoridades administrativas o judiciales deben garantizar el acceso a la justicia y la tutela efectiva e imparcial de sus derechos, así como el derecho a la defensa. Finalmente, enuncian los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Conforme se puede evidenciar de la sentencia impugnada, los jueces provinciales realizan una enunciación amplia de normativa constitucional y legal; sin embargo, lo hacen desde un contexto eminentemente descriptivo, sin establecer la pertenencia de su aplicación.

Cabe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 108-13-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1904-11-EP, señaló lo siguiente:

... una resolución es “razonable” cuando se fundamenta en normas constitucionales o legales, lo que significa que la motivación de una resolución por parte de una autoridad jurisdiccional debe incluir la enunciación de al menos una norma jurídica con indicación de la pertinencia de su aplicación (...) de modo que no se pretenda el cumplimiento de este requisito con la simple transcripción de las disposiciones jurídicas.

De lo expuesto se observa que la Sala se limita a transcribir normativa constitucional y legal sin que existe una relación de pertenencia en su aplicación, ya que solo describen de manera general lo que las citadas normas regulan; por lo tanto, se evidencia que la sentencia impugnada no cumple con el parámetro de razonabilidad.

Lógica

Para continuar con el análisis del caso *sub examine*, se verificará si la sentencia impugnada cumple con el segundo requisito del test de motivación, el cual se refiere a la lógica, el mismo que implica la debida coherencia entre los argumentos expuestos en la sentencia con la decisión final a la cual arriba el intérprete.

Esta Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 108-13-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1904-11-EP, ha determinado lo siguiente:

... respecto al segundo requisito, una resolución es “lógica” cuando implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión, esto es, la motivación de una resolución requiere una relación armónica y coherente entre los antecedentes del caso concreto, los considerandos del juzgador y la decisión del fallo, a través de un juicio crítico y razonado.

En virtud de lo expuesto, es preciso verificar si en el presente caso, al tratarse de un proceso de acción de protección y ante la alegada vulneración de derechos constitucionales, los jueces de la Sala realizaron un análisis que les haya permitido establecer si existió o no tal transgresión, examen

que debió referirse directamente con el estudio de los derechos constitucionales que se alegaron como vulnerados.

Previo a analizar si la sentencia impugnada respetó y garantizó los principios instituidos en la Constitución de la República, esta Corte estima necesario hacer algunas precisiones respecto a la acción de protección, puesto que la sentencia impugnada fue dictada dentro de un proceso atinente a esta garantía jurisdiccional.

Esta acción se encuentra desarrollada en el artículo 88 de la Constitución de la República, que establece:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

De tal forma, esta garantía jurisdiccional tiene como objetivo primordial el proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos, ante actos u omisiones provenientes de autoridades públicas o privadas que puedan originar una vulneración de derechos, cumpliendo de esta forma una tutela de los derechos dentro de un proceso rápido, informal y eficaz en donde ante una eventual vulneración, se repare integralmente los daños causados.

Así también, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desarrolla los preceptos constitucionales alusivos a la acción de protección, fortaleciendo así el procedimiento informal, expedito y eficaz. Así encontramos en el artículo 42 de la ley *ibidem*, las causales de improcedencia de esta garantía jurisdiccional, en las que el juez debe necesariamente, no solo impulsar la sustanciación del proceso, sino también efectuar un análisis minucioso que le permita formarse un criterio respecto de si existió o no vulneración de derechos constitucionales y determinarlo de manera motivada a través de una sentencia.

Dentro del caso *sub examine*, previo a determinar si la sentencia impugnada cumple el parámetro de la lógica, es pertinente indicar el contenido de dicha sentencia, para luego identificar los argumentos centrales de los jueces provinciales.

En tal sentido, se observa que la Sala en el primer considerando, estableció su competencia para conocer y resolver el recurso de apelación a la acción de protección previamente interpuesto, conforme al sorteo de ley efectuado el 22 de diciembre de 2014. En el considerando segundo, se determinó la validez del proceso, al haberse observado las garantías básicas del debido proceso constantes en el artículo 76, tales como el derecho a la

defensa, el de presentar pruebas y contradecirlas, y la debida motivación de la resoluciones judiciales, mismas que guardan relación con los artículos 8 numeral 1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el considerando tercero, la Sala enuncia el marco jurídico que se debe aplicar y observar en la sustanciación de una acción de protección, para lo cual sostienen que deberán considerarse los artículos 10 y 11 numeral 1 de la Constitución de la República, los cuales determinan que las personas, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozan de los derechos garantizados en la constitución, mismos que pueden ejercerse, promoverse y exigirse de forma individual o colectiva, a la vez que son de directa e inmediata aplicación. Y en caso de existir vulneración de los mismos, procede la acción de protección, al amparo de los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República y los artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el considerando cuarto, la Sala hizo referencia a las pretensiones de los recurrentes tanto en la demanda de acción de protección como en la contestación a la misma. En el considerando quinto, determinó el derecho que tiene la parte agraviada a presentar el recurso de apelación, considerado como medio de impugnación, con el objeto de revisar y de ser el caso modificar la resolución desfavorable, puesto que las resoluciones judiciales se constituyen en garantía de justicia para la sociedad.

En el considerando sexto, los jueces de la Sala manifestaron que en todo proceso, las autoridades administrativas o judiciales deben garantizar el acceso a la justicia y a la tutela efectiva e imparcial de sus derechos, así como el derecho a la defensa, puesto que el sistema procesal se configura como un medio para la realización de la justicia, conforme el contenido de los artículos 75, 76 numeral 1 y 169 de la Constitución de la República. En el considerando séptimo, señalaron los argumentos expuestos por las partes procesales en la audiencia oral, pública y contradictoria efectuada el 2 de diciembre de 2014.

En los considerandos octavo y noveno de la sentencia impugnada, se realizó un análisis de la acción de protección puesta en conocimiento de la Sala, en la cual se enfatiza la finalidad de la acción de protección como un mecanismo destinado a tutelar los derechos de los ciudadanos, ante actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales que los vulneren y al final lograr el restablecimiento de los mismos de manera efectiva e inmediata.

Una vez identificada la estructura de la sentencia demandada, corresponde establecer los argumentos centrales expuestos por los jueces provinciales, así la Sala estableció que la acción de protección puesta en su conocimiento tenía como objetivo que se deje sin efecto un acto de autoridad pública que vulneraba derechos constitucionales; sin embargo, consideró que el mismo no consistía en un acto administrativo, pues a su parecer no contenía el "... requisito de inminencia de daño grave e irreparable para que proceda la acción de protección...", conforme los establecen

los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, considerando a su vez que el litigio puesto en su conocimiento era una cuestión de legalidad, que podía ser resuelto en la vía ordinaria, dándole el carácter de subsidiaria y por lo tanto, declararon que la acción propuesta era improcedente y confirmaron la sentencia subida en grado.

Continuando con el análisis del requisito de la lógica, el fallo objeto de impugnación en sus considerandos octavo y noveno, contiene los argumentos expuestos por los jueces de la Sala. Así, en un primer momento, la Sala considera que "... la acción de protección ordinaria puede definirse como el procedimiento de carácter jurisdiccional para la protección de los derechos consagrados constitucionalmente a fin de lograr el restablecimiento de los mismos de una manera efectiva e inmediata...". Es decir, delimita el objeto de la acción de protección en cuanto a determinar una posible vulneración de los derechos constitucionales.

Por tanto, la Sala determina que:

La acción de protección debe ser considerada como una vía o una acción excepcional, como último remedio de protección contra la violación de un derecho constitucional, y solo para casos excepcionales, cuando no exista otro camino procesal para acceder a la pretensión jurídica y siempre y cuando se trate de lograr la reposición de un derecho constitucional transgredido o amenazado...

Ahora bien, en un segundo momento, los jueces examinan la naturaleza jurídica del oficio N.º 245-CON-NOR del 17 de septiembre de 2014, suscrito por el presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales del Norte del País (CON-NOR) y demandado como vulneratorio de derechos constitucionales, así sostiene que:

... El acto jurídico es el acto humano voluntario y consciente, que tiene por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar o extinguir derechos. El acto jurídico produce una modificación en las cosas o en el mundo exterior porque así lo ha dispuesto el ordenamiento jurídico. En apego a lo anteriormente expuesto, lo (sic) supuestos actos administrativos que en la demanda y en el recurso de apelación, los accionantes le atribuyen al presidente del CON-NOR, no constituyen verdaderos actos administrativos que emanen de Autoridad Pública. Su afirmación e interpretación es errónea (...) Los supuestos actos administrativos que se dice emanados del Presidente del CON-NOR no tienen el requisito de inminencia de daño grave e irreparable para que proceda la acción de protección...

Luego de lo cual, determinaron que:

... la acción de protección se vuelve improcedente, por estar excluidos constitucional y legalmente. Allí es que aparece el carácter residual o subsidiario de la acción

de protección, que le torna viable en forma directa o principal (...) la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa (...). En consecuencia, la acción de protección no sustituye, los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa LA FUNCIÓN JUDICIAL...

En ese sentido, la Sala concluyó que

... en esta sentencia ha creído necesario desentrañar la naturaleza jurídica del oficio impugnado (...) y se estimó necesario revisar si tal pronunciamiento reúne los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, de modo tal que pueda considerarse como acto administrativo, concluyendo que tal oficio no contiene ningún acto administrativo, no contiene ningún acto u omisión de carácter administrativo que emane del ejercicio de la potestad pública, que exprese la voluntad unilateral de la Administración en relación a la subordinación respecto de los particulares, esto es de los accionantes y este criterio lo ratifica plenamente este Tribunal de Segunda Instancia...

Por lo cual, resolvió que “... no existe una afectación a derechos constitucionales en el oficio número 245-CON-NOR de 17 de septiembre de 2014 suscrito por el Dr. Manuel Casanova Montesinos, Presidente de CON-CON...” y confirmó en todas sus partes la sentencia recurrida.

Ahora bien, de acuerdo a los argumentos expuestos en el fallo, podemos evidenciar que los mismos en primer lugar se enfocaron en establecer un carácter subsidiario y residual a la acción de protección y en un segundo momento, examinaron la naturaleza jurídica del acto impugnado, sosteniendo que el mismo no consistía en un acto administrativo y que por lo tanto, no cabía dicha acción constitucional, ya que quedaba expedita la vía ordinaria para su impugnación.

Así pues, resulta necesario hacer referencia nuevamente a que la Constitución de la República, en su artículo 88, establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede presentarse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone en el artículo 39 que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales.

De acuerdo a las normas previamente citadas, se concluye que esta acción tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales y tratados internacionales y proceden por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

Es así que en relación con la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales como condición para la procedencia de la acción de protección, esta Corte ha manifestado lo siguiente:

... para la procedencia de la acción de protección, esencialmente debe verificarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesitan ser tutelados en la esfera constitucional, para cuyo efecto la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea; **siendo necesario también que el juez verifique efectivamente la vulneración de derechos constitucionales** luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta⁹... (Énfasis fuera del texto).

En este sentido, dentro del caso *sub examine*, se aprecia que los jueces no centraron su análisis en establecer vulneraciones de derechos constitucionales, sino que como ellos mismos manifiestan en su sentencia, creyeron “... necesario desentrañar la naturaleza jurídica del oficio impugnado...”, sosteniendo que el mismo no corresponde a un acto administrativo y concluyendo que no vulnera derechos constitucionales.

En tal virtud, esta Corte observa que la Sala ha formulado argumentos errados en relación al análisis que debía realizar en la sentencia, en razón de que no correspondía examinar o desentrañar la naturaleza jurídica del acto impugnado, sino que su obligación radicaba en efectuar un análisis de cada uno de los derechos alegados como transgredidos y establecer la forma en que fueron vulnerados dentro del caso concreto.

De los considerandos contenidos en la sentencia impugnada, podemos advertir que la Sala, si bien enuncia el artículo 88 de la Constitución de la República, lo hace únicamente para determinar la naturaleza y objeto de la acción constitucional puesta en su conocimiento, pero al momento de contrastar dicha norma con los hechos del caso, sostiene que la principal pretensión del actor es dejar sin efecto un acto administrativo y en base a los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, rechazó la acción, bajo el argumento de la subsidiariedad de la acción de protección, alegando que para impugnar tal acto existen mecanismos de protección ordinarios, como la vía contencioso administrativa, lo cual, conforme ha quedado expresado en líneas precedentes,

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-14-SEP-CC, caso N.º 1031-11-EP.

desnaturaliza a la garantía jurisdiccional de acción de protección.

Cabe destacar que el argumento expuesto por los jueces provinciales resulta erróneo, puesto que se contraponen a la esencia misma del contenido normativo expresado en el artículo 88 de la Norma Suprema, el cual propende a una protección directa y eficaz a través de la impugnación de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que vulnere derechos constitucionales; así también la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en determinar que no se pueden alegar cuestiones de legalidad simplemente para desechar esta garantía, sino que el juez, luego de un ejercicio intelectual, deberá verificar que del acto se desprenda o no una vulneración de derechos constitucionales¹⁰, cuestión que no fue analizada en este caso.

Así, para la Corte Constitucional, la sentencia analizada llega a la conclusión de que no ha existido vulneración de derechos constitucionales, sin que existan los argumentos suficientes para sustentar dicha decisión, lo cual deriva en una sentencia que no guarda coherencia entre su conclusión y las premisas que la fundamentan.

Por lo expuesto, esta Corte conforme lo manifestado, ha evidenciado la ausencia de una debida coherencia entre las premisas con la conclusión final en la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional y por tal ausencia de una debida carga argumentativa, por tanto concluye que los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura inobservaron el requisito de la lógica.

Comprensibilidad

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

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

El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de ‘comprensión efectiva’ entendida como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte¹¹...

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 31 de diciembre de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, la cual confirma la sentencia de primera instancia, dentro de la acción de protección interpuesta por los accionantes, incumple con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que debe contener toda resolución judicial, es decir no se encuentra debidamente motivada. Por lo tanto, esta Corte Constitucional considera que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Derecho a la seguridad jurídica

En este punto, resulta necesario referirnos a la interrelación existente entre el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso. Esta relación o interdependencia de los derechos se ve reflejada en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, el cual señala que: “Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”. Consecuentemente, la vulneración de un derecho implicaría en cierto grado, la vulneración de otro derecho adyacente, como en este caso sucede con el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

De tal forma que determinada la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, es preciso analizar la supuesta transgresión del derecho a la seguridad jurídica alegado por los accionantes.

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual establece que “... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por lo tanto, destaca el papel que tiene la Constitución como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corte Constitucional, en relación a la seguridad jurídica, ha señalado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, 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

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional...¹².

De esta forma, el Estado como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar “seguridad jurídica” al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el Estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende 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 individuales¹³...”.

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 este punto, 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.

En este sentido, conforme al análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación realizado precedentemente, se constató que la sentencia impugnada, no cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, componentes esenciales de esta garantía; por tanto, dicho fallo, al carecer de fundamentos razonables, lógicos y comprensibles, produjo que sobre las pretensiones de los accionantes, esto se analice sobre una supuesta vulneración del derecho al trabajo, no se realice un correcto

examen por parte de los jueces dentro del proceso de acción de protección, pues como se estudió en líneas anteriores, el hecho de alegar cuestiones de legalidad en este tipo de garantía jurisdiccional, sin realizar un verdadero ejercicio intelectual, argumentado y razonado del que efectivamente se desprenda que no existe vulneración de derechos constitucionales, se contrapone a la naturaleza y objeto de la acción de protección, reconocido en el artículo 88 de la Constitución de la República, artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como a la jurisprudencia emanada de este Organismo.

En tal virtud, se demuestra que la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en razón de la interrelación de derechos constitucionales invocada, la sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, no observa ni 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 encuentra que dicha decisión vulnera el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82 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 31 de diciembre de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en la acción de protección N.º 2014-1300.
 - 3.2. Retrotraer los efectos al momento de la vulneración de los derechos constitucionales en consecuencia, se dispone que previo sorteo otros jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura conozcan y resuelvan el recurso de apelación a la acción de protección interpuesta y dicten la correspondiente sentencia, en atención irrestricta de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, en concordancia con el análisis realizado por esta Corte.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Ruth Seni Pinoargote en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0161-15-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 079-16-SEP-CC

CASO N.º 2231-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Delia Mercedes Cárdenas Solórzano de Vela, por sus propios derechos, el 23 de noviembre de 2011, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso subjetivo N.º 59-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de diciembre de 2011, certificó que en referencia a la causa N.º 2231-11-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 Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, el 24 de abril de 2012 a las 19:04, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 2231-11-EP.

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

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 llevado a cabo el 3 de enero de 2013, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 2 de julio de 2013.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual en su parte pertinente señala:

QUINTO: corresponde entonces analizar la resolución de destitución dictada en el sumario administrativo N.º 147-08-ME-DG-CEG el 16 de septiembre de 2008 por la comisión de Recursos Humanos y notificado, a decir de la accionante el 22 de septiembre de 2008; y del contexto se puede inferir que la actora interpuso recurso de apelación de su sanción, y el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura confirma o ratifica tal destitución el 16 de octubre de 2008, que ha sido notificada el 19 de noviembre del mismo año. Revisado el mencionado expediente, 147-2008, se encuentra a fs. 2, que el Delegado Distrital Guayas – Galápagos del Consejo Nacional de la Judicatura dicta una providencia en la que manifiesta: “Expediente N.º, Guayaquil, 3 de julio de 2008 a las 17h54.- VISTOS: En virtud de la entrevista realizada por parte del señor periodista Carlos Vera, a la Abogada Delia Cárdenas de Vela, Secretaria Relatora de la Primera Sala de lo Penal de la H. Corte Superior de Guayaquil, en el programa Contacto Directo el día Miércoles 2 de Julio de 2008, en el horario de las 07h00 de la mañana, transmitido por CANAL 2 ECUAVISA, el mismo que consta en una grabación que se adjunta al presente expediente en el cual la mencionada

funcionaria judicial, manifiesta epítetos en contra del Dr. Roberto Gómez Mera, Presidente de la Corte Suprema de Justicia.- Por lo que se ha llegado a establecer graves presunciones de responsabilidad en contra de su Superior; con estos antecedentes antes expuestos dispongo se instaure Sumario Administrativo en contra de la mencionada funcionaria judicial, conforme lo establece el artículo 18 del Reglamento de Control Disciplinario, Quejas, Sanciones de la Función Judicial. Para este efecto, y de conformidad el Art. 22 ibidem, se le concede el término de cinco días para que conteste y presente las pruebas de descargo que considere pertinente, y además se le previene a la funcionaria, de la obligación que tiene de señalar casillero judicial para futuras notificaciones que le correspondan dentro del debido proceso...”. Al contestar el cargo, la sumariada, en 27 páginas da contestación a la mencionada providencia, a la que se adjunta 7 anexos que son publicaciones de varios periódicos de Guayaquil, especialmente se refiere a la entrevista con Carlos Vera, que dice transcribir textualmente (...). En dicha contestación hace acusaciones unas directas y otras veladas (...). **SEXTO.-** La excepción propuesta por la entidad demandada, negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho, no conlleva sino a que el ONUS PROBANDI recaea en la accionante, correspondiendo por lo tanto analizar las pruebas presentadas y determinar si el comportamiento y las ofensas inferidas en contra del más alto funcionario de la Corte Suprema de Justicia, su Presidente era motivo de destitución de la accionante. El documento que originó el sumario administrativo y la destitución de la accionante son las declaraciones vertidas en el noticiero contacto directo emitido por la estación televisiva Ecuavisa, cuyo presentador era el señor Carlos Vera, cuya transcripción fidedigna ha sido presentada por el perito, Ing. Hugo Recalde D., que coincide prácticamente con el texto presentado por la accionante, razón por la cual, tal informe pericial no ha sido impugnado. Obviamente tales declaraciones han generado comentarios sugerentes y negativos en contra de funcionarios judiciales, cuyos recortes han sido presentados por la misma actora, como prueba de su parte. (...) En la transcripción, la funcionaria judicial no solo lanza epítetos ofensivos a terceras personas como el economista Carlos Marx Carrasco, Director del Servicio de Rentas Internas, sino que al referirse al máximo personero de la Función Judicial, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, indica que actúa con odio; y al otro servidor de la Función Judicial lo califica como la persona más descalificada de dicha Función. También en esa entrevista se refiere a otro servidor de la Función Judicial cuando Vera le pregunta: “Pero de alguna manera ellos liberaron a narcotraficantes aquí o exculpaban narcotraficantes en el Caso del Huracán Azul?” Responde la entrevistada: “Yo tengo, yo tengo que ser sincera, (...) el punto está en que Gagliardo se hace el ciego y no hace la investigación... porque por proteger a quién?; es decir involucra y menciona a varios funcionarios con ofensas, con preguntas sugerentes. Pero contra quien en forma directa lanza ofensas, injurias hasta calumniosas es contra el Presidente de la Corte Suprema de Justicia;

dice de él: “Yo lo menos que esperaba es que el Presidente de la Corte Suprema demuestre no ser un juez político, porque aquí le voy a demostrar (...) una situación incomprensible de la Corte Suprema de Justicia (...) el doctor Roberto Gómez Mera no podía haber sido ni Ministro de la Corte Suprema ni peor Presidente (...) de acuerdo con el oficio (...) dice que era el sexto vocal del partido de la Izquierda Democrática. Este hombre no podía participar como Ministro hasta el año 2010 (...)”. **SÉPTIMO:** Otro documento que la Sala analiza es el que contiene la contestación al Delegado Distrital del Guayas, que aparece de fs. 29 a 42 del expediente administrativo, en el que a más de transcribir la entrevista con Carlos Vera, nuevamente acusa no solo al Presidente de la Corte Suprema de Justicia sino también a otros funcionarios, (...), en la pág. 19 del escrito acusa al fiscal del Guayas, Dr. Antonio Gagliardo del delito de falso testimonio. Ataca también al Delegado Distrital del Consejo Nacional de la Judicatura del Guayas (...). Si bien, el numeral 4 del Art. 12 de la Ley Orgánica de la Función Judicial determinaba como requisito para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia “No haber participado en política activa como miembro de directivas de partidos o movimientos políticos, dentro de los cinco años anteriores a la postulación”, debióse (sic.), en su oportunidad impugnar la candidatura del mencionado profesional o platearse las acciones correspondientes en su contra, ante las autoridades correspondientes; pero ese hecho, no da derecho a ningún ciudadano a lanzar injurias, inclusive calumniosas, pues se le ha acusado del delito de perjurio, como consta de los varios documentos, cuya calificación corresponde a los jueces de lo penal. Además no existe en el proceso documento alguno que se haya probado tal delito y por el que haya sido sancionado por el Juez de tal materia. **OCTAVO:** Anexo a la demanda, la actora ha presentado varios documentos, se entiende tratando de justificar sus declaraciones en la entrevista con el periodista Vera; (...) También ratifica e incluye al doctor Hernán Ulloa Parada acusándole, juntamente con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia cuando dice: “a más de los delitos presuntamente cometidos por aquellos, en especial corresponden para los doctores Hernán Ulloa Parada y Roberto Gómez Mera, los presumibles delitos cometidos en el Art. 238 inciso 2do del Código Penal por Usurpación de Funciones; Delitos todos...” Es decir, a más de los delitos imputados antes de la demanda, en ésta le acusa también al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, de ‘Usurpación de Funciones’. En el proceso que se ha ventilado en este Tribunal lejos de demostrar o tratar de demostrar que no ha emitido expresiones peyorativas y denigrantes contra servidores de la Función Judicial se ha ratificado en las mismas y ha lanzado injurias calumniosas, especialmente en contra del primer personero de la Función Judicial, reafirmando en las mismas. **NOVENO.-** De acuerdo con nuestras Cartas Políticas, la honra ha sido considerada uno de los bienes inherentes e inalienables del ciudadano ecuatoriano, y el Estado está en la obligación de reconocer y garantizar este derecho. La Constitución de 1998, en su Art. 23 trata de los derechos civiles de las personas y en el numeral 8 se remite “... a la

honra, a la buena reputación...” y la actual Constitución de la República, ratifica, en los ‘Derechos de Libertad’, cuyo Art. 26, numeral 18 preceptúa: “El derecho al honor y al buen nombre. La Ley protegerá la imagen... de la persona”. Es más, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Art. 12 garantiza “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada..., ni de ataques a su honra o a su reputación...”. **DÉCIMO:** Es más la accionante ha sido reincidente en faltas que ha merecido sanciones de multas, suspensión como así aparece del considerando décimo de la resolución de destitución emitida por la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura, sanciones que no han sido impugnadas ante autoridades competentes, y por lo tanto han causado estado. Este hecho ha sido considerado por el Reglamento de Control Disciplinario una de las causales de destitución de los servidores judiciales, como aparece en el literal a) del Art. 13 y es precisamente esta norma así como en el literal c) del mismo artículo, por haber proferido graves ofensas contra servidores de la Función Judicial, de manera especial contra el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, a través de sus respectivos órganos, ha resuelto destituir del cargo que venía desempeñando la actora, resolución que se la encuentra debidamente fundamentada y motivada. Por estas consideraciones **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se rechaza la demanda declarando la legalidad del acto administrativo por el que el Consejo de la Judicatura destituyó a la actora del cargo de Secretaria Relatora de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil...

Antecedentes de la presente acción

El hecho que da origen a la presente causa es la entrevista realizada por parte del periodista Carlos Vera a la abogada Delia Cárdenas de Vela, secretaria relatora de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Superior de Guayaquil, en el programa Contacto Directo, el miércoles 2 de julio de 2008, en el horario de las 07:00 de la mañana, transmitido por el canal de televisión ECUAVISIA. Entrevista en la que la mencionada funcionaria judicial, habría manifestado epítetos en contra del doctor Roberto Gómez Mera, presidente de la Corte Suprema de Justicia y otros funcionarios judiciales.

Con motivo de las declaraciones brindadas por la abogada Delia Cárdenas de Vela, se inició en su contra un sumario administrativo, proceso que concluyó el 16 de septiembre de 2008 con su destitución del cargo de secretaria relatora de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil y posteriormente, la ratificación de su destitución el 16 de octubre de 2008.

Ante dicha circunstancia, la señora Delia Mercedes Cárdenas presentó un recurso de plena jurisdicción,

signado con el N.º 59-2009, el cual fue conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el cual se impugnaron varios actos administrativos, entre ellos, principalmente, la sanción de destitución dictada dentro del expediente administrativo N.º 147-08-ME-DG-CEG, notificada el 22 de septiembre de 2008, mediante el cual se acompaña la resolución dictada por la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura en Quito, el 16 de septiembre de 2008 a las 15:00, suscrita por los demandados, doctor Hernán Marín Proaño, presidente; doctor Xavier Arosemena Camacho, vocal; doctor Benjamín Cevallos Solórzano, vocal y la doctora Rosa Cotacachi Narváez, vocal. Así como el acto administrativo del 19 de noviembre de 2008, suscrito por el abogado Zoilo López Rabolledo, mediante el cual se hizo conocer a la accionante que la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura, a través de sus miembros, emitió una resolución en calidad de Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, mediante la cual el 16 de octubre de 2008 a las 12:45, confirmaron la destitución de la accionante del cargo de secretaria relatora de la Primera Sala Especializada de lo Penal, Colusorio y Tránsito del Distrito Guayas.

La demanda fue conocida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en razón de constituirse en el fuero de los demandados, por lo que actuó como primera y única instancia. La Sala antes mencionada resolvió la causa mediante sentencia del 16 de septiembre de 2011, en la que rechazó la demanda, declarando la legalidad del acto administrativo por el que el Consejo de la Judicatura destituyó a la actora del cargo de secretaria relatora de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

La demandante Delia Mercedes Cárdenas Solórzano, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2011 a las 10:20, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la cual, principalmente, se alegan como hechos causantes de la vulneración de sus derechos constitucionales, los siguientes:

Se menciona que los jueces de la Sala Contencioso Administrativa, no valoraron las pruebas que estuvieron consignadas, no solo en el libelo inicial, sino acompañadas con los anexos probatorios de las violaciones constitucionales y legales cometidas por las autoridades que dictaron la sanción y ratificación de destitución de su cargo. Según la accionante, dichas pruebas demostraban que lo manifestado en la entrevista televisiva era verdad y como tal, no constituyen injurias ni ofensas que puedan ser sancionadas como faltas disciplinarias.

Así también se menciona que los jueces de la Corte Nacional no consideraron las pruebas aportadas por la

accionante en las que a su parecer, se demostraba que la entrevista dada en ECUAVISA, que motivó el expediente del cual se derivó su destitución, la efectuó en calidad de abogada de la República, fuera de sus funciones de secretaria relatora de la Primera Sala de lo Colusorio y de Tránsito, en virtud de la sanción de suspensión de 90 días sin derecho a remuneración.

Es decir, no estaba en ejercicio del cargo al momento de la entrevista en el canal de televisión, por lo que no podía estar sujeta a ninguna sanción en calidad de funcionaria, pues su comparecencia en la entrevista la realizó, no por el ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales, sino por asumir su propia defensa.

Se alega que la sentencia no contiene las normas legales ni constitucionales en las que se funda, existiendo una mera ratificación de las tipicidades contenidas en los actos administrativos impugnados y revisados, por lo que no se elaboró una sentencia debidamente sustentada en análisis de los puntos de la *litis* sujetos a su decisión. Se manifiesta que la decisión impugnada contiene contradicciones internas y fundamentos ilógicos que hacen de ella una resolución irrazonable.

La accionante menciona que el acto administrativo N.º 147-08-ME-DG-CEG que resolvió su destitución fue dictado el 16 de septiembre de 2008, y notificado el 18 de septiembre de 2008; ante lo cual, se planteó recurso de apelación mismo que fue admitido a trámite mediante acto administrativo del 7 de octubre de 2008, dicho acto fue notificado mediante auto del 15 de octubre de 2008 a través de tres boletas remitidas al domicilio de la accionante, los días 17, 23 y 24 de octubre de 2008. Ahora bien, a su parecer, se configura el delito de prevaricato y se vulneraron sus derechos constitucionales cuando se dictó el acto administrativo que ratifica su destitución el 16 de octubre de 2008, es decir, antes de la última notificación de admisión a trámite del recurso de apelación.

El 16 de octubre de 2008, es decir el día en que se dictó el acto administrativo que confirmó la destitución de la accionante, era el último día que se encontraban en funciones los magistrados que conformaban el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, en su calidad de magistrados de la Corte Suprema, así pues el doctor Hernán Ulloa Parada, ya no podía ejercer sus funciones de magistrado, por disposición del artículo 21 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, aprobada el 28 de septiembre de 2008, la cual declaraba cesantes a los magistrados de la Corte Suprema “rebajándolos” a jueces de la Corte Nacional de Justicia de la que no existía presidente nato del Consejo Nacional de la Judicatura; norma que si bien entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, ya se encontraba derogada al momento de la última notificación del acto del 16 de octubre, esto es el 24 de octubre de 2008.

En cuanto a los argumentos que sustentan las vulneraciones de derechos la accionante relaciona la falta de consideración de las pruebas aportadas y la falta de especificación de la

normativa vigente aplicable al caso, descritos en el primero y segundo acápite con la vulneración del derecho a la motivación, precisamente porque estima que los jueces de la Corte Nacional no justificaron la razón por la cual no estimaron las pruebas aportadas al proceso, las mismas que de haber sido consideradas, a decir de la accionante, hubiesen servido para invalidar el acto de su destitución y ratificación de destitución. Asimismo, expresó que es un requisito de las decisiones judiciales el que estas expongan las normas en las que se fundan, lo cual no se cumple en la sentencia impugnada.

En cuanto a los hechos descritos en los acápite tercero y cuarto, la accionante sostiene que los actos administrativos analizados por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia adolecían vicios en su constitucionalidad, debido a que en ellos no se había seguido el debido proceso, razón por la cual pone en conocimiento de la Corte Constitucional los errores procedimentales, que dice habrían existido para su emisión.

Derechos presuntamente vulnerados

La legitimada activa, señora Delia Mercedes Cárdenas Solórzano de Vela, dentro de su demanda de acción extraordinaria de protección considera como principal derecho constitucional vulnerado, el debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

La accionante principalmente, señala lo siguiente: “Solicito en definitiva señores Miembros de la Corte Constitucional, que en la resolución que ustedes dicten, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponde por haber fundamentado y demostrado las violaciones constitucionales que se me han causado”.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 5 de octubre de 2012, los jueces de Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, en cumplimiento a lo dispuesto por la jueza sustanciadora remitieron su informe de descargo y en lo principal, manifestaron que en el texto de la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2011, “constan claramente expuestos, los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan. En consecuencia, esta Sala estima que no es preciso elaborar informe alguno”.

Comparecencia de terceros interesados

Abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado

En lo principal afirma que la intención de la accionante es que la Corte Constitucional realice una nueva “apreciación

de la prueba”, incurriendo en la causal de inadmisión para acciones extraordinarias de protección, prevista en el artículo 62 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, el compareciente mantiene el criterio de que la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se encuentra motivada, “con estricto apego a los preceptos constitucionales y legales aplicables al caso, en base de los elementos probatorios que obran del proceso”.

El compareciente también manifiesta que las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales no han sido respaldadas por argumentación alguna que sostenga lo antes afirmado y que configura el objeto de la acción presentada.

Por lo expuesto, solicita que se rechace por considerar improcedente la acción extraordinaria de protección, presentada por la señora Delia Mercedes Cárdenas Solórzano.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en 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 y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos

constitucionales y el debido proceso que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En tal razón es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, pero previo a aquello, corresponde aclarar que en relación a los hechos descritos en el acápite 1.4.1 numerales 3 y 4, es decir aquellos hechos en los que: **3)** la accionante cuestiona que se haya confirmado su destitución, antes de recibir la última notificación de la providencia que aceptaba su recurso de apelación, y **4)** la falta de competencia de los magistrados a la hora de suscribir el acto administrativo que ratificó su destitución, esta Corte observa que en realidad, constituyen denuncias de presuntas vulneraciones de derechos constitucionales causadas, no por la sentencia impugnada, sino por los actos administrativos sometidos a conocimiento de la Corte Nacional de Justicia, pretendiendo que la Corte Constitucional actúe como nueva instancia y valore si efectivamente dichos actos administrativos tuvieron como efecto vulneraciones en sus derechos constitucionales.

Conforme se mencionó en párrafos precedentes, la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, hace que su objeto sea verificar que las decisiones judiciales no vulneren derechos constitucionales, mas no se puede pretender que dentro de esta garantía la Corte valore la constitucionalidad de un acto o varios actos administrativos, circunstancia para la que existe una garantía jurisdiccional específica como lo es la acción de protección.

En tal sentido, la Corte se ve imposibilitada para pronunciarse respecto de las supuestas vulneraciones de derechos ocasionadas por los actos administrativos conocidos por la Corte Nacional de Justicia, por lo cual estima necesario sistematizar su argumentación únicamente a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de septiembre de 2011, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Como se mencionó en párrafos precedentes, la accionante sostiene que la sentencia impugnada adolece de vicios en la motivación debido a que no justificó la razón para no considerar las pruebas aportadas en el proceso en la decisión del caso. Asimismo, sostiene que los firmantes de la sentencia impugnada, no señalan en su decisión las disposiciones legales y constitucionales vigentes al momento de emitir la resolución.

Para realizar el análisis constitucional respecto de la motivación en la sentencia impugnada, en primer lugar es necesario definir lo que la Constitución de la República entiende por esta garantía y repasar los avances jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha elaborado en la materia.

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República entiende que no habrá motivación en una decisión emanada por poderes públicos, si en ella no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho. Expresamente, el mencionado artículo manifiesta:

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.

Ahora bien, toda vez que la norma constitucional establece una base respecto de la cual partir al momento de analizar la motivación, expresada en los elementos previamente analizados, la Corte Constitucional ha señalado a través de múltiples fallos, que existen obligaciones más allá de la mera presencia de la verificación de que se hayan citado normas y principios, y que se haya mostrado cómo ellos se aplican al caso concreto. El examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, manifestó:

Cabe señalar, en aplicación del criterio indicado y en relación al argumento de los señores ex conjueces, quienes consideran como un auto debidamente motivado aquel que contiene parte expositiva, motiva y resolutive; que dicho criterio es extremadamente restrictivo y solamente se restringe a un análisis formal de la sentencia, auto o resolución del que se trate. **La motivación no**

solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual¹ (énfasis añadido).

Es así que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta además por tres requisitos, tal como lo expresó la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 227-12-SEP-CC, la misma que ha servido de fundamento para que esta Corte desarrolle, a través de las sentencias que dicta, lo que ha denominado como el “test de motivación”:

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

Bajo este esquema de fuentes jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que toda sentencia o auto gozará de motivación siempre que su contenido cumpla con los tres parámetros establecidos. En cuyo caso, para el efecto de establecer la falta de motivación, dichos elementos no son concurrentes, es decir, bastará que uno de ellos no se haya cumplido dentro de la sentencia u auto en análisis, para determinar que la misma carece de motivación y como tal, vulnera el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Razonabilidad

En lo que se refiere a la **razonabilidad**, este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho. La Corte Constitucional en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, señaló que razonabilidad es “el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”².

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP del 18 de septiembre del 2013.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP del 15 de enero de 2014.

Sin embargo, este parámetro no solo implica el uso de la normativa, sino de otras fuentes del derecho como la jurisprudencia.

Para efectos del análisis precedente, es necesario señalar además que la presente acción extraordinaria deviene de un proceso sustanciado en la justicia ordinaria, específicamente un recurso subjetivo en el cual se impugnaron varios actos administrativos, principalmente la sanción de destitución dictada dentro del expediente administrativo N.º 147-08-ME-DG-CEG.

De la revisión de la sentencia impugnada se advierte que en considerando primero la sala se declara competente para conocer el recurso en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura³ –vigente al momento de la destitución y presentación de la demanda–, así como una resolución de la Corte Nacional de Justicia del 3 de febrero de 2010⁴.

Una vez declarada su competencia, la Sala hace referencia al derecho a la honra tanto en la Constitución anterior como en la actual, para lo cual cita el artículo 66 numeral 18 y la vincula con el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Habiéndose establecido el derecho al honor como bien constitucionalmente protegido, la Sala se refiere al Reglamento de Control Disciplinario, Quejas y Sanciones de la Función Judicial, artículo 13 literales a y c, verificando que la conducta de la sumariada se encasillaba en lo tipificado en ellos.

Así, se advierte que para la resolución de la causa, se han aplicado normas acordes a la naturaleza del recurso planteado; es decir, considerando que la presente causa tiene como origen un recurso subjetivo en el ámbito administrativo, por una sanción de destitución, la Sala ha aplicado la normativa reglamentaria donde se tipifica las conductas sujetas a sanción administrativa, así como la norma constitucional que protege el derecho al honor. Consecuentemente, la Sala ha utilizado la normativa aplicable al caso concreto en razón de la naturaleza propia del recurso subjetivo. De este modo, esta Corte advierte que

³ Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, derogada por la el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial n° 544 de 09 de marzo de 2009. Art. 11.- Al Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura le corresponde: c) Conocer y resolver las apelaciones administrativas por separación, por incapacidad o inhabilidad; por sanciones disciplinarias de destitución o remoción de los ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales de tribunales penales, jueces, registradores, notarios y demás funcionarios y empleados de la Función Judicial. En estos casos, en reemplazo de los vocales que hubieren intervenido en la resolución apelada, actuarán sus alternos. Las resoluciones del pleno del Consejo Nacional de la Judicatura que impongan sanción serán definitivas en la vía administrativa, pero podrán contradecirse en la vía jurisdiccional ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya resolución causará ejecutoria.

⁴ Resolución de la Corte Nacional de Justicia, publicado en el Registro Oficial n° 149 de 12 de marzo de 2010.

se ha dado cumplimiento con el requisito de la razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional.

Lógica

De conformidad con lo señalado en párrafos precedentes, la lógica implica necesariamente la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión o en otras palabras: "... supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)"⁵.

En este orden de ideas, el considerando primero de la sentencia que impugna, establece la competencia de la Sala y en el segundo considerando se declara la validez procesal. A continuación, en los considerandos tercero y cuarto de la sentencia, la Sala identifica los actos administrativos impugnados.

A partir del considerando quinto, la Sala enfoca su análisis en la resolución de destitución dictada dentro del sumario administrativo N.º 147-08-ME-DG-CEG del 16 de septiembre de 2008, para lo cual inicia su exposición identificando la disposición de instaurar un sumario administrativo en contra de la funcionaria judicial, dictada por el delegado distrital de Guayas del Consejo Nacional de la Judicatura el 3 de julio de 2008. A continuación, la Sala hace referencia a la contestación a la providencia efectuada por parte de la sumariada, así como al procedimiento administrativo por el cual se decidió su destitución, que luego de la apelación respectiva fue ratificada por el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, mediante resolución del 16 de octubre de 2008.

En el considerando sexto de la sentencia impugnada, en virtud de la naturaleza de este recurso subjetivo, la Sala señala que dada la negativa pura y simple propuesta por la entidad demandada, genera que la carga de la prueba recaiga en la sumariada, además de establecer el universo de análisis en la presente causa:

La excepción propuesta por la entidad demandada, negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho no conlleva sino a que el ONUS PROBANDI recaea en la accionante correspondiendo por tanto analizar las pruebas presentadas y determinar si el comportamiento y las ofensas inferidas en contra del más alto funcionario de la Corte Suprema de Justicia, su Presidente era motivo de destitución de la accionante.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

A continuación, la Sala se refiere a uno de los medios de prueba aportados al proceso, siendo este la transcripción de las declaraciones vertidas por la sumariada que originaron la sanción administrativa, llegando a concluir que en dicha transcripción:

La funcionaria judicial no sólo lanza epítetos ofensivos contra terceras personas (...) sino que al referirse al máximo personero de la Función Judicial, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (...) involucra y menciona a varios funcionarios con ofensas con preguntas sugerentes. Pero contra quién en forma directa lanza ofensas, injurias hasta calumniosas es contra el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En el considerando séptimo, la Sala efectúa un análisis respecto de otra de las piezas aportadas al proceso como prueba, siendo estas la contestación efectuada al delegado distrital del Guayas: "... que aparece de fs. 29 a 42 del expediente administrativo, en el que a más de transcribir la entrevista (...) nuevamente acusa no sólo al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sino también a otros funcionarios..."

De igual modo, ante la acusación formulada por la sumariada bajo el numeral 4 del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, la Sala determinó:

Si bien el numeral 4 del Art. 12 de la Ley Orgánica de la Función Judicial determinaba como requisito para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia "No haber participado en política activa como miembro de directivas de partidos o movimientos políticos, dentro de los cinco años anteriores a la postulación", debióse en su oportunidad impugnar la candidatura del mencionado profesional o plantearse las acciones correspondientes en su contra, ante las autoridades correspondientes; pero ese hecho, no da derecho a ningún ciudadano a lanzar injurias, inclusive calumniosas, pues e le ha acusado del delito de perjurio como consta de los varios documentos, cuya calificación corresponde a los jueces de lo penal. Además no existe en el proceso documento alguno que se haya probado tal delito y por el que haya sido sancionado por el Juez de la materia.

Enseguida, en el considerando octavo, la Sala se refiere a las pruebas aportadas por la accionante de la siguiente manera:

... anexo a la demanda, la actora ha presentado varios documentos, se entiende tratando de justificar sus declaraciones en la entrevista (...) En el proceso que se ha ventilado en este Tribunal, lejos de demostrar o tratar de demostrar que no ha emitido expresiones peyorativas y denigrantes contra servidores de la Función Judicial se ha ratificado en las mismas y ha lanzado injurias calumniosas, especialmente contra el primer personero de la función Judicial, reafirmando en las mismas.

Con base en lo expuesto y una vez determinada la existencia de injurias hacia el presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Sala lo vincula con el derecho al honor contenido en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución de la República y en el siguiente considerando concluye que:

... es más la accionante ha sido reincidente en faltas que ha merecido sanciones de multas, suspensión, como así aparece del considerando décimo de la resolución de destitución emitida por la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura, sanciones que no han sido impugnadas antes las autoridades competentes, y por tanto han causado estado. Este hecho ha sido considerado por el Reglamento de Control Disciplinario una de las causales de destitución de los servidores judiciales como aparece en el literal a) del Art. 13 y es precisamente en esta norma así como en el literal c) del mismo artículo, por haber proferido graves ofensas contra servidores de la Función Judicial, de manera especial contra el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, a través de sus respectivos órganos, ha resuelto destituir del cargo que venía desempeñando la actora, resolución que se la encuentra debidamente fundamentada y motivada. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza la demanda declarando la legalidad del acto administrativo...

Conforme se puede apreciar la Sala ha efectuado, en base a la sana crítica, un análisis de las pruebas aportadas al proceso y fruto de ello han concluido que la conducta perpetrada por la funcionaria, incurre en una causal sancionada con destitución de acuerdo a la normativa reglamentaria pertinente. De este modo, se evidencia la lógica aplicada por la Sala en su resolución, basada fundamentalmente en la valoración probatoria efectuada por los jueces con base a la sana crítica. Por lo expuesto, la sentencia objeto de la presente acción, cumple el parámetro de la lógica.

Comprensibilidad

En tercer lugar, en lo que se refiere a la **comprensibilidad**, la misma que se encuentra desarrollada en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de "comprensión efectiva", podemos decir que esta es entendida como la obligación del 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.

Del texto de la sentencia se desprende la claridad con la que los jueces de la Corte Nacional se expresan de manera que al lector no le queda duda alguna respecto del análisis y la decisión tomada, incluye las cuestiones de hecho y de derecho relevantes y se puede apreciar el razonamiento que llevó a la Sala a tomar su decisión.

Por lo antes expuesto, habiendo realizado el respectivo análisis de vulneración de derechos constitucionales de la sentencia impugnada, como lo exige la acción extraordinaria de protección, dentro del margen del derecho a la motivación, se llega a la conclusión que nos encontramos frente a una decisión debidamente motivada, por lo que no se verifican vulneraciones de derechos.

Consideraciones adicionales

Del contenido de la demanda formulada a este Organismo constitucional se advierte que la verdadera pretensión de la accionante es que esta Corte Constitucional se pronuncie respecto de la valoración probatoria efectuada por la Sala en la sentencia objeto de la presente acción. Así, en referencia a las pruebas aportadas por la legitimada activa, manifiesta que: “Los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativa, no valoraron las que estuvieron consignadas, no sólo en el líbello inicial, sino acompañadas con los anexos notariados probatorios de las violaciones constitucionales y legales...”.

De igual modo la accionante señala que existe falta de motivación por parte de la Corte Nacional al no considerar la prueba aportada por ella al proceso, y que la sentencia posee un análisis parcializado de la demanda y de la prueba actuada, y expone una serie de apartados de la sentencia impugnada los cuales ella considera, desconocen la prueba y hacen arribar a la Corte Nacional a una decisión “absurda”.

Ahora bien, es muy importante dejar en claro que la Corte Constitucional no se encuentra facultada para evaluar si lo que el juez ha asumido como hechos probados constituye efectivamente la verdad procesal, pues esta es el resultado de la valoración de las pruebas oportunamente efectuada por el juez. Dicha tarea se encuentra reservada a la justicia ordinaria de acuerdo a la competencia prevista en los cuerpos normativos antes señalados, siendo la labor de la Corte Constitucional, dentro de un examen de motivación, únicamente analizar si de las normas que se exponen en la sentencia y los hechos que se han tomado como verdad procesal se desprende de manera coherente la decisión adoptada. No obstante y en virtud de lo señalado en el problema jurídico, esta Corte advierte que no existe tal carencia en la motivación de la sentencia impugnada.

Ya en el caso en concreto, la accionante afirma que la sentencia carece de un análisis imparcial al apreciar las pruebas y no considerar como válidos los elementos probatorios aportados en ella; elementos probatorios tales como: la constancia de que sus dichos contra las autoridades judiciales eran verdades o que se encontraba fuera de sus funciones cuando brindó la entrevista televisiva. Como vemos, el argumento se limita a demostrar la inconformidad de la accionante con la elección realizada por el juez de las pruebas con las que configura su verdad procesal, lo cual, como se dijo anteriormente, reviste un asunto de legalidad, de competencia exclusiva de la justicia ordinaria y en consecuencia, ajena al ámbito constitucional⁶.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 022-10-SEP-CC, caso N.º 0049-09-EP.

La alegación de la accionante tendría objeto constitucional siempre que se encontrara dirigida a evidenciar que existió una actuación u obtención de pruebas fuera del marco constitucional; no obstante, esta Corte observa que no se han incorporado o practicado dentro del proceso pruebas obtenidas en menoscabo de la Constitución, como para que exista vulneración de derechos, así como tampoco se observa que se haya puesto en riesgo el normal desarrollo del proceso.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2231-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 31 de marzo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.