



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año IV - Nº 872

**Quito, viernes 28 de
octubre de 2016**

Valor: US\$ 5,00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

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

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

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

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

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

Impreso en Editora Nacional

164 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

DICTÁMENES:

004-16-DEE-CC Emítase dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio del 2016, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador 2

005-16-DEE-CC Emítase dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1116, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, el 15 de julio del 2016..... 9

RESOLUCIÓN:

0002-13-RA Niéguese la apelación de la acción de amparo constitucional presentada por el Cabo Primero de Policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo 18

SENTENCIAS:

004-16-SAN-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por el ciudadano Elvis Geovanny Troya Franco..... 25

021-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentada por el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez 32

026-16-SIS-CC Dispónese que las partes procesales estén a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 001-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0058-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 6 de enero de 2016 47

027-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por Concepción Fabiola Salazar Ponce 51

035-16-SIS-CC Dispónese que las partes procesales estén a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 002-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0074-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 6 de enero de 2016 58

	Págs.
038-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el ingeniero Vicente Oliverio Zavala Murillo.....	62
039-16-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Andrea Vanessa Izquierdo Duncan.....	70
039-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por la doctora María Elena Rocha Romero	82
041-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza	89
042-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por el señor Carlos Julio Torres Reyes y otro	95
045-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el economista Guillermo Antonio Quezada Terán.....	100
047-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentada por la ciudadana Nuvia Piedad Apolo Pinza y otra	109
194-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por Edgar Ulloa Balladares.....	115
210-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Segundo Amadeo Pacheco Rivera y otro .	124
214-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Mario Eduardo Ruiz Jaramillo	134
217-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Pedro David Aguilar Rivera	140
219-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Freddy Figueroa Samaniego.....	147
221-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la doctora Dora Suasnavas Flores	156

Quito, D. M., 3 de agosto de 2016

DICTAMEN N.º 004-16-DEE-CC

CASO N.º 0003-16-EE

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo del artículo 166 de la Constitución de la Republica, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 7313-SNJ-16-371, del 16 de junio de 2016, la notificación de la renovación de la declaratoria del estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, por los efectos adversos del desastre natural del 16 de abril de 2016, acto contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016.

El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0003-16-EE, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta de la certificación que obra a foja 6 del proceso.

El Pleno del Organismo en sesión del 22 de junio de 2016, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez Manuel Viteri Olvera, sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 0893-CCE-SG-SUS-2016 del 22 de junio de 2016, por el cual se remite el expediente del caso.

El juez sustanciador mediante auto del 27 de enero de 2016 a las 09:34, avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma, así como al procurador general del Estado y a la presidenta de la Asamblea Nacional.

Decreto objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional

El texto del Decreto Ejecutivo N.º 1101, que contiene la declaratoria del estado de excepción objeto del presente caso, es el siguiente:

N° 1101

RAFAEL CORREA DELGADO

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño; y que en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño, el Estado adoptará medidas protectoras y oportunas;

Que el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador señala que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que de conformidad con el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ejercerá la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a través del organismo técnico establecido en la ley;

Que la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece a la Secretaría de Gestión de Riesgos como órgano rector del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo;

Que de conformidad con la ley de la materia son funciones del organismo técnico, entre otras, articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; y, realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional;

Que el día del 16 de abril de 2016 se presentaron eventos telúricos ubicados entre las provincias de Esmeraldas y Manabí, en fechas posteriores hubo réplicas de aquellos.

Que en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo, Los Ríos, Santa Elena y Guayas, se produjeron efectos más adversos de los eventos telúricos y sus réplicas; por ello fue necesario declarar el estado de excepción en dichas provincias, mediante decreto ejecutivo No. 1001 de 17 de abril de 2016.

Que siendo entendible la intención de los afectados por reanudar su propósito de vida ellos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida e integridad física, en las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 y sus réplicas, por lo que es necesario tomar medidas para prevenir esos actos;

Que el Ministerio de Coordinación de Seguridad, mediante oficio No. MICS-DM-2016-0372 de 14 de junio de 2016, solicitó la renovación del estado de excepción.

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República; y, 29 y 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado,

DECRETA:

Artículo 1.- RENOVAR el estado de excepción en las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, por los efectos adversos del desastre natural de 16 de abril de 2016 y sus réplicas.

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN NACIONAL en todo el territorio nacional hacia las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas; de tal manera que todas las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas, que provocaron los eventos telúricos del día 16 de abril de 2016 y sus réplicas;

Artículo 3.- SUSPENDER el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto de 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física. El Ministerio de Coordinación de Seguridad determinará la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.

Artículo 4.- DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida.

Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.

Artículo 5.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción.

Artículo 6.- Esta renovación del estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en las provincias indicadas.

Artículo 7.- Notifíquese de esta renovación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 8.- Notifíquese de la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas que pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles en riesgo, en las provincias de Manabí y Esmeraldas a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

Artículo 9.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese

los Ministros de Coordinación de Seguridad, del Interior, de Defensa, de Finanzas, de Salud, de Inclusión Económica y Social; y la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Dado en Quito, a 16 de junio de 2016.

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 84 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

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

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

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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

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

Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

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

En concordancia con lo mencionado, la Corte Constitucional en el dictamen N.º 001-13-DEE-CC³, se ha pronunciado sobre el estado de excepción en la siguiente forma:

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

² Ibidem, párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE del 4 de septiembre de 2013.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso

Corresponde a la Corte Constitucional establecer con claridad los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de la renovación de la declaratoria de los estados de excepción.

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

- 1. El Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

La Constitución de la República en su artículo 166 señala que el presidente de la República, es quien notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad.

De ahí que mediante el Decreto Ejecutivo N.º 1101, se renueva la declaratoria del estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena, Los Ríos y Guayas, que fueron

afectadas por el movimiento sísmico del pasado 16 de abril de 2016; y el referido decreto ejecutivo ha sido notificado dentro de los plazos respectivos.

Al mismo tiempo, se debe precisar si el decreto ejecutivo objeto de control constitucional se encuentra conforme a lo que determina el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y el artículo 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales señalan las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de renovación de declaratoria de estado de excepción, siendo estos los siguientes:

Identificación de los hechos y la causal constitucional que se invoca

El presidente de la República señala entre los considerandos del decreto ejecutivo N.º 1101, que luego del movimiento telúrico suscitado el 16 de abril de 2016 y sus réplicas, de lo cual resultaron mayormente afectados los habitantes de las provincias de Esmeraldas y Manabí, luego de haber sido evacuados los pobladores de sus respectivas viviendas, “ellos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física, en las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 y sus réplicas”.

Es decir, en el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, se ha identificado con suma precisión los hechos que originan la decisión de renovar la anterior declaratoria de estado de excepción en las provincias afectadas por el terremoto del 16 de abril pasado (contenida en los Decretos Ejecutivos Nros. 1001 y 1002 del 17 y 18 de abril de 2016, respectivamente); es decir que los habitantes de las provincias de Esmeraldas y Manabí tienen la intención de retornar a sus viviendas (muchas de ellas destruidas y no aptas para habitar), no obstante del peligro inminente que ello representa, y que pone en evidente peligro su vida e integridad física.

De otro lado se debe tener presente que de conformidad con el artículo 164 de la Norma Suprema, la presidenta o presidente de la República podrá decretar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

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

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

En el presente caso, la causa que originó la declaratoria de estado de excepción y su posterior renovación es el desastre natural (terremoto) que sacudió y afectó gravemente a las provincias de Manabí y Esmeraldas, así como ocasionó daños en las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena, Los Ríos y Guayas. Por tanto, se ha dado cumplimiento al primer requisito que exige el control formal de la declaratoria o renovación de estado de excepción.

Justificación de la declaratoria

Conforme se destacó anteriormente, el presidente de la República, mediante decretos ejecutivos Nros. 1001 y 1002 del 17 y 18 de abril de 2016, respectivamente, declaró estado de excepción en las provincias de Esmeraldas y Manabí, en virtud del desastre natural suscitado (terremoto), hecho que a la vez constituye una calamidad pública que afectó gravemente a sus poblaciones, no solo causando muerte a cientos de aquellos, sino también la destrucción de sus viviendas, la suspensión de actividades laborales, académicas, comerciales, etc.

Del análisis del decreto ejecutivo N.º 1101, se infiere que la pretensión de los habitantes de las provincias de Esmeraldas y Manabí, afectados por el movimiento telúrico del 16 de abril del 2016, de retornar a sus viviendas –muchas de las cuales quedaron destruidas e inhabitables– constituye un acto que pone en grave peligro, no solo sus vida e integridad personal, sino además sus pocos bienes que han podido rescatar. Y precisamente se advierte la finalidad, por parte del Gobierno central, de “tomar medidas para prevenir esos actos”, circunstancia que de por sí constituye una justificación para la renovación de la declaratoria del estado de excepción.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

El artículo 164 de la Constitución de la República señala que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de éste. En el decreto, objeto de estudio, se precisa –en el artículo 1– que el ámbito territorial de aplicación lo constituyen las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, donde sufrieron los estragos del movimiento telúrico del 16 de abril de 2016 y sus subsecuentes réplicas.

Asimismo, se establece que el período de duración de esta renovación de la declaratoria del estado de excepción es de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo (artículo 6). Por tanto, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Derechos susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República señala los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar durante el estado de excepción; el decreto objeto de análisis dispone la suspensión del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y al libre tránsito; pero esta suspensión de derechos no es de carácter general, es decir

no afecta a todos los habitantes de las provincias afectadas por el terremoto de abril pasado, quienes requieren volver a sus condiciones habituales de vida; por el contrario, la suspensión de derechos se circunscribe específicamente a “los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas en las provincias de Manabí y Esmeraldas”, quienes podrían colocarse en situación de riesgo al pretender retornar a sus viviendas, que fueron destruidas o se hallan inaccesibles para habitar luego del movimiento telúrico.

Por tanto, se ha cumplido con lo previsto en el inciso primero del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales

Del análisis del decreto ejecutivo por el cual se renueva el estado de excepción, se ha dispuesto su notificación a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional (artículo 7); asimismo, se ha dispuesto se notifique a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la suspensión de los derechos precisados en la declaratoria de estados de excepción, dando cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción fue suscrito por el Presidente de la República, en virtud de aquello, se advierte que cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el decreto ejecutivo objeto del presente análisis, debido a que las medidas adoptadas están destinadas a garantizar la vida y la integridad física de los afectados por el terremoto del pasado 16 de abril del 2016 y sus subsecuentes réplicas, en las provincias de Esmeraldas y Manabí. Además, se ratifica que esta situación de emergencia, que genera la renovación del estado de excepción, tiene un período de duración de treinta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo antes enunciado.

2. El Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina el control material de la declaratoria del estado de excepción; por tanto, es necesario observar si en la renovación de la declaratoria del estado de excepción estos parámetros han sido cumplidos.

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos acontecidos el pasado 16 de abril de 2016, esto es, el terremoto que afectó gravemente a las provincias de Esmeraldas y Manabí (y en menor grado a las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena, Los Ríos y Guayas), fueron públicos y notorios, como lo han sido también las permanentes réplicas, que han puesto en peligro la vida y los bienes de los habitantes de esas provincias.

Otro aspecto importante a ser considerado es que los medios de comunicación dan cuenta de que los afectados del terremoto pretenden retornar a sus viviendas, muchas de ellas destruidas y otras inhabitables, con lo cual no solo que ponen en peligro su integridad física y sus bienes, sino que además impiden el proceso de recuperación y mejoramiento de las condiciones materiales de vida de aquellos afectados, que han sido emprendido desde el gobierno central y los gobiernos descentralizados; por tanto ante estos hechos que están a la vista de todos, es necesaria la renovación de la declaratoria de estado de excepción.

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

Como consecuencia del grave terremoto sucedido el pasado 16 de abril de 2016, teniendo como epicentro las provincias de Esmeraldas y Manabí, es indudable que ello provocó grave conmoción, no solo en dichas provincias, sino además el temor en todo el territorio nacional, cuyos habitantes emprendieron una campaña de solidaridad. A pesar del proceso de recuperación y mejoramiento de las condiciones materiales, las réplicas han continuado en esos sectores (Esmeraldas y Manabí), por lo cual persiste el temor de un nuevo desastre natural, que pone en peligro la vida y los bienes de los afectados.

Por lo tanto, estos hechos permiten justificar la renovación de la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo, materia de este análisis, por cuanto lo que se busca es dotar de la seguridad necesaria para que los habitantes puedan retomar muy pronto sus actividades dentro de los parámetros de normalidad.

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

El movimiento telúrico generó una grave conmoción en el país, además de la pérdida de vidas y los daños materiales que dejaron a muchos habitantes de las provincias de Esmeraldas y Manabí sin sus viviendas, destrucción de edificaciones de entidades públicas, paralización de actividades comerciales, laborales, educativas, etc.; en definitiva, trastocó la vida de los habitantes. Y para emprender la recuperación y reconstrucción en esas provincias no es suficiente el marco jurídico ordinario.

Por ello, se justifica también la necesidad de renovar la declaratoria de estado de excepción en las provincias referidas en el decreto ejecutivo, a fin de hacer efectiva la intervención del Estado y sus instituciones en el proceso de mejoramiento y reconstrucción que demanda la vuelta a la normalidad en la vida de los habitantes de las provincias señaladas.

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

De conformidad a lo manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente renovación de la declaratoria de estado de excepción será de treinta días, desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena, Los Ríos y Guayas.

Control material de la renovación de la declaratoria del estado de excepción

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

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

En el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016 se establecen varias medidas, entre ellas, la movilización nacional del Estado y sus instituciones, así como de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. De conformidad con el artículo 3 numeral 8 de la Norma Suprema, es uno de los deberes primordiales del Estado: “garantizar a sus habitantes el derecho (...) a la seguridad integral”; ello con el objeto de impedir que eventos considerados fuera de la cotidianidad irrumpen en el desarrollo de los derechos de los ciudadanos, para lo cual es válido hacer uso del estado de excepción.

Es evidente que un movimiento telúrico, catalogado como terremoto por la Secretaría de Gestión de Riesgos, constituye un desastre natural, considerando las pérdidas humanas y materiales que ello generó. Por tal razón, se decretó la movilización nacional de las instituciones del Gobierno central y de los gobiernos descentralizados, a fin de coordinar esfuerzos para ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así

como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas que provocaron el movimiento telúrico y sus subsiguientes réplicas.

De otro lado, el artículo 5 del decreto ejecutivo establece que el Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción. Es innegable que para enfrentar la emergencia que existe en las provincias afectadas por el fuerte sismo de abril pasado, se requiere de recursos económicos, por lo cual es importante el rol que juega esa cartera de Estado como la encargada de atender los requerimientos que demanda la reconstrucción y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las provincias en que rige el estado de excepción.

Para determinar si se justifica la renovación de la declaratoria del estado de excepción, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera connotación y gravedad interna.

En el presente caso, es evidente que la reconstrucción y mejoramiento de las condiciones de vida en las provincias afectadas por el terremoto convierte en necesaria la movilización nacional ordenada en el decreto ejecutivo.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

De los hechos expuestos en los considerandos contenidos en el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, resulta razonable la renovación de la declaratoria del estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de esta medida y que los hechos que lo motivaron inicialmente no han sido superados del todo (persisten las réplicas y aún está en marcha el proceso de reconstrucción de la infraestructura física destruida), lo cual resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia, a fin de precautelar la vida y la integridad de los ciudadanos.

Se enfatiza que hay varios estados de excepción, sin embargo no todos deben conllevar las mismas medidas. Así debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁵.

En concordancia con el principio de proporcionalidad las facultades que se le atribuyen al presidente de la República en el estado de excepción deben encontrarse a la medida de la situación de amenaza o peligro, lo que quiere decir, que no necesariamente se pueden suspender todos los derechos, incluso puede no suspenderse ninguno de acuerdo a la situación y tampoco es necesario que se adopten todas las medidas señaladas en el artículo 165 de la Constitución.

Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia N.º C-136/09 ha señalado que “las medidas deben aparejar el mínimo de sacrificio posible [...] el estrictamente necesario para conjurar la anormalidad”.

Y precisamente el decreto ejecutivo objeto del presente examen de constitucionalidad dispone la suspensión temporal del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y al de libre tránsito; es decir, es proporcional y respeta los límites que impone la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

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

Al igual que en la expedición de los decretos ejecutivos Nros. 1001 y 1002, por los cuales se declaró inicialmente el estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena, Los Ríos y Guayas, que fueron analizados en la causa N.º 002-16-EE (sentencia N.º 002-16-DEE-CC), en el presente caso se evidencia también que existe la misma relación de causalidad directa e inmediata, pues la emisión del decreto ejecutivo y su respectiva ampliación son consecuencia de los efectos adversos que han ocasionado y pueden seguir ocasionando los movimientos telúricos ocurridos desde el 16 de abril de 2016, y las medidas que se han dictado para enfrentar este fenómeno natural están destinadas precisamente, a otorgar protección a la integridad y supervivencia de los seres humanos dentro de los territorios identificados como de mayor riesgo (Esmeraldas y Manabí).

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio de 2016, se verifica al considerar que están dirigidas a precautelar aspectos de interés público como son mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas provocadas por los eventos telúricos y sobre todo, garantizar la vida e integridad física de los habitantes de las personas que sin meditar en los riesgos que ello representa, pretenden retornar a sus viviendas que están destruidas y son inhabitables; es decir que tienen un fin legítimo y a su vez, que en efecto, las medidas como la movilización de la administración pública e institucional y la destinación de los fondos necesarios para atender la emergencia que se analizan, pueden mitigar estos hechos, garantizando la seguridad e integridad de las personas.

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

Al respecto es preciso anotar que las medidas se adoptaron conforme al grado de crisis presentado, y siendo esta una grave conmoción interior, las medidas tomadas son las necesarias para requerir tal situación en función de los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Además, con las medidas tomadas se evita que los derechos de los

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165.

ciudadanos y funcionarios de la Asamblea Nacional se vean afectados y a su vez se pueda mantener el control sobre la seguridad y normal funcionamiento de la Asamblea Nacional, por tanto con ello no existe el más mínimo impacto sobre los derechos y garantías.

Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles

En el presente caso la renovación de la declaratoria del estado de excepción, si bien se suspende temporalmente el ejercicio de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y al libre tránsito, ello no afecta el núcleo esencial de tales derechos, pues por un lado, no se impide a los afectados del terremoto del 16 de abril 2016, el acceso a una vivienda, sino que se pretende impedir que aquellos retornen a las que fueron destruidas en el sismo en referencia y de otro lado, se limita el libre tránsito, precisamente para evitar que se movilicen a esos lugares que representan zona de peligro para su vida e integridad física.

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

La renovación de la declaratoria del estado de excepción ha sido emitida en función de las disposiciones constitucionales que delimitan su ámbito de aplicación y función, cumpliendo como se observó anteriormente con los requisitos formales para su declaratoria, por tanto con ello no se está interrumpiendo ni alternando el normal funcionamiento institucional del Estado, por el contrario, se está asegurando la puesta en marcha del proceso de reconstrucción de las provincias afectadas por el sismo del 16 de abril de 2016, así como garantizar la vida e integridad física de sus habitantes.

Por tanto, del análisis y exposiciones antes enunciados, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de junio del presente año, tienen fundamento en la grave situación generada por los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y las subsiguientes réplicas, siendo estas medidas constitucionales, en tanto respetan los principios de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, así como los derechos establecidos en la Constitución de la República, en los tratados y en convenios internacionales de derechos humanos, y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1101 del 16 de

junio del 2016, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 3 de agosto del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0003-16-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 17 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (S)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 3 de agosto de 2016

DICTAMEN N.º 005-16-DEE-CC

CASO N.º 0004-16-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución de la

República, mediante oficio N.º T.7313-SGJ-16-427 del 15 de julio de 2016, notificó al presidente de la Corte Constitucional, el Decreto Ejecutivo N.º 1116 a través del cual se declara el estado de excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas por los efectos adversos ocasionados por los eventos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus posteriores réplicas, teniendo como finalidad adicional el precautelar la vida o integridad física de aquellos afectados que pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles ubicados en las zonas afectadas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 18 de julio de 2016, certificó que no se ha presentado ante la Corte Constitucional otro decreto que declare un estado de excepción con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se dejó constancia que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0002-16-EE, que se encuentra resuelto y 0003-16-EE, que se encuentra en sustanciación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

En virtud del sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo, el 20 de julio de 2016, le correspondió sustanciar el presente proceso constitucional a la jueza constitucional, Roxana Silva Chicaiza, quien mediante auto dictado el 25 de julio de 2016 a las 08:00, avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia al economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

Decretos objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016 que contiene la declaratoria del estado de excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas por los efectos adversos ocasionados por los eventos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus posteriores réplicas de gran intensidad.

A continuación se transcribe el referido instrumento:

N° 1116

RAFAEL CORREA DELGADO

**PRESIDENTE
CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño; y, que en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño, el Estado adoptará medidas protectoras y oportunas;

Que el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador señala que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que de conformidad con el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ejercerá la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a través del organismo técnico establecido en la ley;

Que la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos como órgano rector del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo;

Que de conformidad con la ley de la materia son funciones del organismo técnico, entre otras, articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre: y, realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional;

Que el día de 16 de abril de 2016 se presentaron eventos telúricos ubicados entre las provincias de Esmeraldas y Manabí, y posteriormente se han presentado réplicas de gran intensidad lo que mantiene la tensión por la situación;

Que siendo entendible la intención de los afectados por reanudar su propósito de vida ellos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física, en las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 y sus réplicas, por lo que es necesario tomar medidas para prevenir esos actos;

Que la Secretaría de Gestión de Riesgos, mediante oficio No. SGR-DES-2016-1025-O de 14 de julio de 2016, solicitó la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- DECLARAR el estado de excepción en las provincias de: Manabí y Esmeraldas por los efectos adversos de este desastre natural.

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional hacia las provincias de: Esmeraldas y Manabí; de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas, que provocaron los eventos telúricos del día 16 de abril de 2016 y sus réplicas;

Artículo 3.- SUSPENDER el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física. El Ministerio de Coordinación de Seguridad determinará la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.

Artículo 4.- DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida.

Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.

Artículo 5.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción.

Artículo 6.- Este estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en las provincias indicadas.

Artículo 7.- Notifíquese de esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 8.- Notifíquese de la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas que pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles en riesgo, en las provincias de Manabí y Esmeraldas a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

Artículo 9.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los ministros de: Coordinación de Seguridad, del Interior, de Defensa, de Finanzas, de Salud, de Inclusión Económica y Social; y la Secretaria de Gestión de Riesgos.

Dado en Quito, a 15 de julio de 2016

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 84 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

La Corte Constitucional en el dictamen N.º 003-15-DEE-CC, determinó que el estado de excepción es “un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal”¹.

Asimismo, dentro del dictamen N.º 001-13-DEE-CC², la Corte señaló que:

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

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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 003-15-DEE-CC, caso N.º 0009-11-EE del 13 de mayo de 2015.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 4 de septiembre de 2013.

Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de la antes referida declaratoria de estado de excepción.

Considerando que el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la Corte Constitucional deberá efectuar un control formal y material de constitucionalidad automático tanto de los decretos que declaren un estado de excepción como de los que se dicten con fundamento de este, por lo que se procede a formular los siguientes problemas jurídicos:

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **El Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para que se realice el control de constitucionalidad. En la especie, el Decreto Ejecutivo N.º 1116 del viernes 15 de julio de 2016, fue remitido a la Corte el lunes 18 de julio del presente año, cumpliendo así con la obligación de notificación prevista por la Constitución.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se verifica lo siguiente:

Identificación de los hechos y la causal que se invoca

Los hechos señalados en el Decreto Ejecutivo N.º 1116 tienen como antecedentes el evento telúrico suscitado en las provincias de Esmeraldas y Manabí el 16 de abril de 2016 y sus posteriores réplicas. Además, el decreto considera el hecho entendible de que los afectados han expresado su intención de reanudar su propósito de vida, pretendiendo retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o

integridad física, en las zonas afectadas por el terremoto mencionado, por lo que considera necesario tomar medidas para prevenir esos actos.

La causal que se invoca es la de desastre natural.

Justificación de la declaratoria

La declaratoria se justifica por una parte, en la necesidad de articular las instituciones para que coordinen acciones y esfuerzos a fin de prevenir y mitigar los riesgos; así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones adversas que provoquen los eventos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, y por otra parte, el precautelar la vida o integridad física de aquellos afectados que pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles ubicados en las zonas afectadas.

Si bien, de acuerdo con las normas comunes de procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, como es el caso del control que se realiza sobre los decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de requerir informes para justificar la promulgación de dichos instrumentos; en el presente caso, el informe resulta innecesario considerando que los eventos telúricos ocurridos el sábado 16 de abril del presente año y sus réplicas, fueron de público y notorio conocimiento. El estado de excepción que se analiza precisamente se dicta para mitigar los daños ya provocados por el desastre natural antes mencionado de los cuales existe amplia información a través de los medios de comunicación e informes oficiales de las entidades estatales especialistas en la materia; en ese sentido, en cuanto a la existencia de los hechos que dan lugar al presente estado de excepción, la Corte considera que se encuentran plenamente justificados.

Jurídicamente el decreto de estado de excepción analizado se justifica en el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y equilibrado, señalado en el artículo 14 de la Constitución; en la obligación del Estado de adoptar políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño y que en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño, el Estado adopte medidas protectoras y oportunas, según el artículo 396 de la Constitución; en la obligación estatal de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad y en la obligación de ejercer la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, establecido en el artículo 389 de la Constitución.

Por lo antes mencionado, la declaratoria de estado de excepción se encuentra debidamente justificada.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

El artículo 164 de la Constitución de la República faculta al presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario decretó el estado de excepción dentro de los territorios de las provincias de Esmeraldas y Manabí, por el lapso de sesenta (60) días a partir de la suscripción del mencionado decreto ejecutivo, por tanto cumple lo previsto en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Derechos susceptibles de limitación en el estado de excepción

El decreto objeto de análisis establece en su artículo 3 que como producto de la declaratoria de estado de excepción, se suspende el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física; por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el artículo 120 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales

Se desprende del artículo 7 del Decreto Ejecutivo N.º 1116, la constancia a través de la cual se dispone la notificación de dicho decreto, tanto a la Asamblea Nacional como a la Corte Constitucional. Además, en su artículo 8 se dispone la notificación de la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas que pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles en riesgo, en las provincias de Manabí y Esmeraldas a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos; cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República y el artículo 120 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción se hayan ordenado mediante decreto y de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

El Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, mediante el cual se decretó el estado de excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas, fue suscrito por el

presidente de la República, Rafael Correa Delgado; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016.

2. El Decreto Ejecutivo N.º 1116 del 15 de julio de 2016, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Para determinar la constitucionalidad material de la declaratoria de estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

En el Decreto Ejecutivo N.º 1116, el presidente de la República determina que las circunstancias que motivaron su emisión son los movimientos telúricos ocurridos en las provincias de Esmeraldas y Manabí, el 16 de abril de 2016 y sus respectivas réplicas, lo cual constituye un evento público y notorio del que toda la población ha tenido conocimiento y gran parte de ella ha sufrido directamente sus efectos, pues se han producido pérdidas humanas y materiales de grandes proporciones.

En este contexto, los medios de comunicación, en general, dan cuenta de los efectos derivados como consecuencia de los movimientos telúricos antes mencionados, así por ejemplo, el diario El Comercio del 20 de abril de 2016 informa que:

525 personas es el número de fallecidos y 4 605 están heridos, según la Secretaría de Riesgos

La cifra de fallecidos tras el terremoto del pasado sábado 16 de abril, de 7,8 grados en la escala de Richter, sigue subiendo. Este evento telúrico afecta principalmente a las poblaciones de Manabí y Esmeraldas. Según el reporte de la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), emitido la mañana de este miércoles 20 de abril, son 525 las personas fallecidas; 107, las desaparecidas y 4 605 las personas heridas. La cifra de decesos coincide con los datos emitidos por la Fiscalía del Estado, entidad que se encarga del registro legal. Según la Secretaría, además, se registran 1 116 edificaciones destruidas, 608

construcciones afectadas y 281 escuelas afectadas. El informe oficial señala que los sismos que se registraron la madrugada no afectaron las telecomunicaciones³.

Posteriormente, el diario El Comercio del 27 de julio de 2016, señaló:

Réplicas del terremoto del 16 de abril superan las 3 300 según el Geofísico

El número de réplicas sísmicas producidas por el terremoto que asoló un sector de la costa norte de Ecuador el pasado 16 de abril, superan las 3 300, informó el 27 de julio el Instituto Geofísico (IG) de la Escuela Politécnica Nacional. Un total de 3 303 réplicas de intensidades menores se han sucedido tras el terremoto de magnitud 7,8 que causó 671 muertos, decenas de miles de personas damnificadas y multimillonarias pérdidas materiales. En las últimas doce horas, hasta las seis de la tarde del 27 de julio (23:00 GMT), el IG registró cuatro réplicas más dentro y fuera de la zona costera, la más importante de magnitud 3,7, a 8 kilómetros de profundidad y a unos 12 kilómetros al sureste del balneario de Atacames. La provincia costera de Manabí y el sur de su vecina de Esmeraldas fueron las más afectadas por el terremoto del 16 de abril, causado por el choque entre la placa de Nazca y la plataforma continental suramericana⁴.

En este sentido, en el primer inciso del artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

En este contexto y conforme a la disposición constitucional antes expresada, la eventualidad descrita, esto es los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, generan efectos adversos en la población y el territorio nacional, lo cual exige del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto que se analiza.

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

La declaratoria de estado de excepción, justifica su razón de ser en los efectos adversos ocasionados por los movimientos

telúricos ocurridos el 16 de abril de 2016 y sus réplicas, los cuales, por la magnitud de sus consecuencias humanas y materiales, se traducen en un desastre natural.

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

Los hechos constitutivos de la declaratoria son principalmente, el movimiento telúrico del 16 de abril de 2016 y sus réplicas; sus efectos sobre las ciudades afectadas y su población, que en parte ha pretendido retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física en las zonas afectadas por el terremoto mencionado.

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, estos hechos han producido un enorme número de pérdidas humanas y materiales, situación que difícilmente puede ser atendida a través del régimen constitucional ordinario precisamente, porque para asegurar que se mitiguen estos efectos, es necesaria una movilización total de la administración central e institucional, como lo es la movilización nacional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, también que se sitúen los fondos públicos necesarios para realizar las requisiciones a que haya lugar para solventar la emergencia, así como la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas.

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

Conforme a lo manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción es de sesenta (60) días, contados desde la emisión del mismo, lo cual concuerda con el límite temporal previsto por el artículo 166 de la Constitución de la República para la vigencia de los estados de excepción.

En cuanto al límite espacial, la Constitución faculta al presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario ha decretado el estado de excepción dentro de los territorios de las provincias de Esmeraldas y Manabí, lo cual no contradice lo previsto por el artículo 164 de la Constitución de la República.

Control material

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

³ Este contenido ha sido publicado originalmente por Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <http://www.elcomercio.com/actualidad/terremoto-ecuador-fallecidos-heridos.html>. El Comercio.com

⁴ Este contenido ha sido publicado originalmente por Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <http://www.elcomercio.com/actualidad/replicas-terremoto-ecuador-institutogeofisico-costa.html>. ElComercio.com

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

Las medidas que se adoptan a través del documento de análisis son:

- Se dispone la movilización en todo el territorio nacional hacia las provincias de: Esmeraldas y Manabí; de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas, que provocaron los eventos telúricos del día 16 de abril de 2016 y sus réplicas.
- Se suspende el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física. El Ministerio de Coordinación de Seguridad determinará la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.
- Se dispone las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida, las mismas que se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.
- Se ordena al Ministerio de Finanzas que sitúe los fondos públicos necesarios para atender la situación de excepción.

De acuerdo con el texto del Decreto Ejecutivo N.º 1116, las medidas de coordinación se adoptan para hacer frente a los hechos y efectos negativos originados por los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, con el objetivo de prevenir y mitigar estos efectos, y precautelar especialmente la seguridad de las personas que se encuentran en las zonas más afectadas.

La Constitución de la República en su artículo 164, determina: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural...”.

Con la expedición de la Constitución del 2008, se estableció en el Ecuador un nuevo marco constitucional, dentro del cual la protección a los derechos constitucionales se constituye en la finalidad y responsabilidad primordial del Estado. En este sentido, se determinó en el artículo 3 numeral 8, como

uno de los deberes primordiales del Estado: “8. Garantizar a sus habitantes (...) seguridad integral...”. Con el objetivo de impedir que eventos considerados fuera de la cotidianidad irrumpieran con el desarrollo de los derechos de la ciudadanía se ha previsto la figura constitucional del estado de excepción, institución que para su declaratoria debe enmarcarse en el respeto de la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos; en tal virtud, la Corte Constitucional como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, se constituye en el guardián del respeto a los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, debiendo pronunciarse y efectuar el control de constitucionalidad y convencionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar esta medida así como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁵.

A efectos de determinar si la declaratoria de estado de excepción, se adecúa a los postulados constitucionales y convencionales, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, puesto que el estado de necesidad no legítima cualquier pedido, sino, exclusivamente, las situaciones de conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Resulta indiscutible que un movimiento telúrico catalogado como “terremoto” por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos⁶, se encuentra comprendido dentro de lo que se describe como desastre natural y calamidad pública, considerando las grandes pérdidas humanas y materiales ocurridas.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N.º 1116 se refiere a la movilización ordenada para cumplir con los objetivos del estado de excepción; este artículo regula la materia de la siguiente manera:

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional hacia las provincias de: Esmeraldas y Manabí; de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas, que provocaron los eventos telúricos del día 16 de abril de 2016 y sus réplicas.

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

⁶ Secretaría de Gestión de Riesgos, Informe de situación N.º 30 (20/04/2016) 19:30, Terremoto 7.8°, publicado en su página web oficial: <http://www.gestionderiesgos.gob.ec>

La movilización en todo el territorio nacional hacia las provincias de Esmeraldas y Manabí tiene como objetivo que las instituciones del Estado en todos sus niveles, puedan coordinar esfuerzos y ejecutar acciones necesarias para la atención por los efectos adversos de los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, con el objetivo de prevenir y mitigar estos, y de esta manera, proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural, además de minimizar las condiciones de vulnerabilidad, conforme el artículo 389 de la Constitución de la República, siendo necesario que todos los niveles de gobierno creen, coordinen y ejecuten los planes de prevención y contingencia con el fin de enfrentar la emergencia frente a un desastre natural de efectos ciertos, tales como las pérdidas humanas y materiales, además de contar con los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para que también colaboren, conforme lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución de la República, el cual señala que “las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”.

En el presente caso, los efectos del desastre natural han sido visibles y de conocimiento público; no obstante, para valorar la necesidad de las medidas, se tomarán como referente los informes técnicos emitidos por la Secretaría de Gestión de Riesgos a partir del terremoto de 7.8° ocurrido el sábado 16 de abril de 2016. El informe de situación N.º 71 del 19 de mayo de 2016, brinda cifras alarmantes como: 663 personas fallecidas; 9 personas desaparecidas; 6.274 personas heridas y otras afectaciones directas; 28.775 personas albergadas. Se estima que 29.672 viviendas han sido afectadas⁷ (entre colapsadas, por demoler e inseguras).

Los datos antes expuestos le permiten a la Corte considerar que resulta indiscutible que el artículo del decreto que regula la movilización resulta necesario y razonable para enfrentar los efectos adversos de esta emergencia y guardan armonía con el texto constitucional en el cual se determina como uno de los deberes fundamentales del Estado, el garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral, conforme el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República.

El artículo 3 del Decreto Ejecutivo N.º 1116, por su parte suspende “el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física. El Ministerio de Coordinación de Seguridad determinará la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada”.

La medida dispuesta en la norma referida tiene como objetivo primigenio garantizar la seguridad ciudadana, por lo cual la disposición de suspender los derechos constitucionales a la inviolabilidad de domicilio y libre tránsito, busca enfrentar

la emergencia, ya que mucho de los afectados, con el fin de reanudar su propósito de vida han pretendido retornar a sus hogares situados precisamente en inmuebles que en la actualidad constituyen un riesgo para su vida o su integridad física, por lo que permitir el libre acceso a dichas zonas de peligro no garantizaría el bienestar personal de los afectados y demás ciudadanas y ciudadanos, por lo que la medida busca mitigar e incluso evitar circunstancias catastróficas que puedan generarse como consecuencia del evento telúrico y sus réplicas.

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo N.º 1116, por su parte, determina que: “El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción”, lo cual guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 165 numeral 2 de la Constitución de la República en el sentido de la posibilidad de usar fondos públicos destinados a otros fines. Sin embargo, vale enfatizar la prohibición que consta en la mencionada norma de hacer uso de los fondos correspondientes a salud y educación, por lo que se entiende que el Ministerio de Finanzas deberá abstenerse de disponer de los fondos correspondientes a estos dos rubros (salud y educación) para atender la situación de excepción.

Por consiguiente, al ser el Ministerio de Finanzas la institución encargada de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales de todos los niveles, es razonable la medida de disponer que se utilice los fondos públicos (a excepción de los fondos correspondientes a salud y educación) para afrontar este fenómeno natural y sus consecuencias, que como se evidenció precedentemente ha generado graves daños a gran parte de la población y los puede seguir generando, por lo que la utilización de fondos públicos para enfrentar los efectos ciertos y derivados de los movimientos telúricos es necesaria, ya que como quedó expuesto, se requiere de un conjunto de recursos a fin de garantizar la seguridad ciudadana.

En tal virtud, se considera que las medidas antes descritas son estrictamente necesarias, pues el alto grado de pérdidas humanas y materiales requiere mecanismos extraordinarios de control y mitigación.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

El gran número de afectaciones humanas y materiales producidas a causa de los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, y la correlativa afectación a los derechos constitucionales de la población, hacen que las medidas adoptadas mediante el Decreto Ejecutivo N.º 1116, sean proporcionales a los hechos, pues constituyen medidas urgentes dirigidas a proteger la integridad y supervivencia de las personas así como a recuperar los bienes materiales de las provincias más afectadas. En el presente caso, se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata, pues la emisión del decreto ejecutivo es consecuencia de los efectos adversos que han ocasionado y pueden seguir ocasionando los movimientos telúricos ocurridos desde el 16 de abril de 2016.

Las medidas que se han dictado para enfrentar este fenómeno natural están destinadas precisamente, a otorgar

⁷ <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/07/28/nota/5712936/desgracia-gran-magnitud-ecuador-reflejada-100-cifras>

protección a la integridad y supervivencia de los seres humanos dentro de los territorios identificados como de mayor riesgo.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1116, se verifica al considerar que están dirigidas a precautelar aspectos de interés público como lo son mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas provocadas por los eventos telúricos, es decir que tienen un fin legítimo y a su vez, que en efecto, las medidas como la movilización de la administración pública e institucional y la destinación de los fondos necesarios para atender la emergencia que se analiza, pueden mitigar estos hechos, garantizando la seguridad e integridad de las personas.

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

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

En el decreto materia del presente análisis se establece la suspensión de los derechos constitucionales a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito, en la medida y proporción necesarios para enfrentar la emergencia. La suspensión de estos derechos responde a la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana, puesto que la inviolabilidad de domicilio y libertad de tránsito, precautela la integridad de las personas, en el caso de acceder a zonas de peligro ya que se estima que 29.672 viviendas han sido afectadas por causa del sismo, por lo que se encuentran en estado de colapso o inseguras.

En tal virtud, no existen otras medidas que generen menor impacto, puesto que conforme se ha señalado en el presente análisis, las medidas adoptadas buscan precautelar derechos constitucionales como el derecho a la integridad personal, seguridad ciudadana, salud y vida.

Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles

Las medidas adoptadas en el presente decreto ejecutivo, establecen la posibilidad de suspender los derechos constitucionales a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito, lo cual no afecta el núcleo de los derechos y garantías constitucionales, ya que al contrario busca precautelar el ejercicio de otros derechos constitucionales.

La Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 27 numeral 2, determina los derechos que no podrán ser limitados a través de la declaratoria de estado de excepción, señalando que:

La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Del análisis del decreto ejecutivo, se evidencia que las medidas adoptadas buscan garantizar los derechos constitucionales de las personas, como el derecho a la vida, integridad personal, entre otros; razón por la cual, se respeta el conjunto de derechos intangibles, establecidos por la Convención Americana de Derechos Humanos.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1116, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

Del análisis y exposiciones antes enunciados, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo N.º 1116, tienen fundamento en la grave situación generada por los movimientos telúricos del 16 de abril de 2016 y sus réplicas, siendo estas constitucionales, en tanto respetan los principios de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es clara y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1116, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, el 15 de julio del 2016.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza en sesión del 3 de agosto del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0004-16-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 10 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (S)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 5 de julio de 2016

RESOLUCIÓN N.º 0002-13-RA

CASO N.º 0002-13-RA

PRIMERA SALA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo, por sus propios y personales derechos, presentó acción de amparo constitucional, mediante la cual solicitó que se suspendan los efectos jurídicos derivados del acto administrativo contenido en la resolución del 24 de julio de 2007 a las 09:00, emitida por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional. Dicha acción fue conocida con el N.º 2007-884, por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha.

El 11 de abril de 2008 a las 15:57, el doctor Luis Narváz Pazos, juez vigésimo de lo civil de Pichincha (suplente) dictó sentencia mediante la cual se negó la acción de amparo constitucional.

Mediante escrito del 16 de abril de 2008 a las 10:20, el cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo interpuso recurso de apelación de la sentencia venida en grado para ante el inmediato superior. El Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, mediante providencia del 10 de noviembre de 2011 a las 14:37, avocó conocimiento de la causa y dispuso el envío del proceso a la Corte Constitucional.

El proceso fue remitido a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante oficio N.º 1369-2012-PC-JVCP del 1 de octubre de 2012.

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.

El 5 de noviembre de 2015, los doctores Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República.

Mediante providencia del 23 de mayo de 2013 a las 10:05, la Primera Sala de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0002-13-RA y en virtud del sorteo llevado a cabo el 19 de febrero de 2013, correspondió al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, sustanciar la presente causa.

Antecedentes de la acción

Los argumentos principales en los que el accionante, Luis Cristóbal Alarcón Erazo, basó la acción de amparo constitucional, presentada en contra del general inspector Bolívar Cisneros Galarza en su calidad de comandante general de la Policía Nacional; del coronel de policía de Estado Mayor, Carlos Velasteguí Bazantes; del capitán de policía Ángel Esquivel Moscoso y en contra de Nelson Geovanny Ortiz Ron, miembros del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Pichincha N.º 1, son los siguientes:

Señala el accionante que el 24 de julio de 2007, el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional emitió un acto administrativo contenido en una resolución de modo ilegítimo, ya que se inobservaron los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, y ello deviene—a su criterio—, en una arbitrariedad, la misma que se encuentra establecida en los siguientes términos:

... que los actos cometidos por el imputado señor Cbop. De Policía ALARCÓN ERAZO LUIS CRISTÓBAL, han sido realizados con conciencia y voluntad, al no demostrar lo

contrario por ningún medio probatorio dentro de la fase de investigación y luego en la audiencia de juzgamiento, por lo tanto, es imputable para ser sancionado por este tipo de faltas de Tercera Clase. En virtud de lo expuesto, el H. Tribunal de Disciplina, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**, declara en forma unánime que el señor Cbop. De Policía ALARCÓN ERAZO LUIS CRISTÓBAL, ha incurrido en una falta de Tercera Clase, prevista en el Art. 64 numeral 19 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado de autor de la misma; encontrándose debidamente comprobadas las circunstancias atenuantes y agravantes, por lo que en aplicación a los Arts. 28, 44, 63, 31 numeral 2 y 33 del precitado Reglamento, se le impone al señor Cbop. De Policía ALARCÓN ERAZO LUIS CRISTÓBAL, la sanción de TREINTA DÍAS DE ARRESTO que cumplirá al interior de su Unidad.

Del acto administrativo contenido en la resolución antes referida, el cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo presentó el 3 de septiembre de 2007, la referida acción de amparo constitucional, por considerar que dicho acto administrativo contenido en una resolución es injusto, al imponerle una sanción por haber incurrido supuestamente en una falta grave de tercera clase y violentado las disposiciones establecidas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, al no dejar su arma en el rastrillo al salir franco o con licencia, situación que se produce el 29 de mayo de 2007, cuando el accionante fue víctima de robo y asalto de sus pertenencias y fue despojado del arma institucional marca SIG SAGUER N.º 156061.

Concomitantemente, el accionante aduce que la supuesta infracción por la que le imputa y sanciona el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional, se basa en un hecho injusto ya que aduce que esa arma de la cual fue despojado al momento en que fue víctima de robo y asalto cuando se encontraba franco, no era de dotación del Estado, y por ello menciona que: “La pistola SIG SAGUER calibre 9mm, Modelo P228, serie N.º B 156061, NO ES ARMA DE ESTADO, con lo que adicionalmente dejó al descubierto que la sanción del Tribunal de Disciplina es ilegal y arbitraria pues es incontrovertible que dicho tribunal luego de investigar la realidad me sentencie como culpable y me condene a cumplir treinta días de arresto, truncándome con ello una correcta trayectoria profesional que he tenido en mi vida de Policía”.

A su vez, el accionante manifiesta que: “Se ha soslayado derechos y garantías constitucionales previstas en la Carta Magna y que por ese efecto la resolución del poder público a través del Tribunal de Disciplina por ser violatorias y afectar directamente mis derechos así como por causarme grave daño inminente e irreparable, me pone en una situación de desigualdad en el futuro con relación a mis compañeros de promoción ya que de conformidad con la Ley de Personal de la Policía Nacional, quien haya merecido sanción de un Tribunal de Disciplina no podrá en ningún caso acceder al grado inmediato superior. (...) Se inicia en mi contra una investigación administrativa que concluyó con un Tribunal de Disciplina absolutamente ilegal e inconstitucional mediante el cual se me condenó a

cumplir treinta días de arresto, **sin que para ello exista la debida fundamentación** como obliga el numeral 13 del artículo 24 de la Carta Política [de 1998]”. (Énfasis fuera del texto).

Decisión judicial impugnada

Mediante sentencia del 11 de abril de 2008 a las 15:57, el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha resolvió negar la acción de amparo constitucional propuesta por el accionante, manifestado lo siguiente en virtud del considerando que a continuación se detalla:

... CUARTO.- Cabe aclarar que el cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo, quien dice “por mi ejercicio profesional he recibido felicitación pública, como reconocimiento a la entrega celosa que he tenido en el desempeño de mis funciones”, en forma ilegal manifiesta en la misma petición que se le ha despojado los bienes de su propiedad entre ellos una pistola SIG SAGUER No. 156061, la misma que constituye un activo patrimonial de la Policía Nacional, que no es de propiedad del recurrente, como se afirma indebidamente en el recurso planteado, sino del Estado Ecuatoriano. En síntesis, en el proceso de juzgamiento y sanción que ha merecido el cabo de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo, no se cumple con los requisitos previstos en el Art. 95 de la Constitución Política del Estado, ya que la administración pública goza de la potestad sancionadora, y no se ha demostrado la violación de ningún derecho consagrado en la Constitución, que cause o amenace causar un grave daño e inminente; por lo expuesto y sin otras consideraciones RESUELVO negar el recurso, propuesto en la presente acción constitucional.

Pretensión concreta

El accionante solicita que se acepte y trámite la acción de amparo constitucional disponiendo la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar y evitar los efectos jurídicos derivados del acto administrativo contenido en la resolución emitida por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional, el 24 de julio de 2007 a las 09:00.

Legitimados pasivos y sus argumentos

Procuraduría General del Estado

Dentro de la acción comparece el doctor Jorge Badillo Coronado en su calidad de director nacional de Patrocinio (encargado) y delegado del procurador general del Estado, quien manifiesta, en lo principal, lo siguiente:

El Tribunal de Disciplina se constituye en un órgano judicial y reconocido por la Ley Orgánica de la Policía Nacional con funciones y atribuciones especiales sujetas y regladas a las disposiciones pertinentes del Reglamento de Disciplina de esa institución. Tiene la potestad de juzgar las faltas disciplinarias de acuerdo con el procedimiento señalado en los artículos 12 y 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y 131 del Reglamento a la Ley ibidem.

Para el juzgamiento al cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo, se han respetado las normas del debido proceso establecidas en la Constitución, la ley y el Reglamento Disciplinario Policial, garantizando el legítimo derecho a la defensa. Es el comportamiento del mencionado miembro policial el que se juzga al desobedecer y no acatar normas de disciplina previstas en el artículo 64 numeral 19 del reglamento precitado.

El referido miembro policial incurrió en una falta grave atentatoria de tercera clase, violentó claras disposiciones establecidas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, al no dejar su arma en el rastrillo al salir franco o con licencia. De los hechos se deduce que actuaba así frecuentemente sin conocimiento de sus superiores, hasta que se suscitó la infracción el 29 de mayo de 2007, en la que fue presuntamente asaltado y despojado del arma institucional marca SIG SAGUER N.º 156061.

No procede la acción de amparo constitucional ya que el accionante impugna respecto de una decisión adoptada en un proceso, lo cual se contrapone con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 50 del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional y en el literal c del artículo 2 de la Resolución de la Corte Suprema de Justicia 1, publicada en el Registro Oficial N.º 378 de 27 de julio de 2001.

La decisión impugnada del 24 de julio de 2007 a las 09:00, emitida por el Tribunal de Disciplina es sin duda alguna, enteramente legítima. Se debe resaltar que el actor ha errado al haber propuesto la acción de amparo constitucional, ya que la misma solo cabe frente a actos ilegítimos.

Finalmente, es imprescindible denotar que con la sanción tomada no se ha causado daño grave al recurrente, en virtud de que la resolución del Tribunal de Disciplina está apegada a los reglamentos especiales que rigen a la Policía Nacional.

Comandante general y presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional, respectivamente

Dentro de la acción comparecen el general inspector Ángel Bolívar Cisneros Galarza en calidad de comandante general y el coronel de policía Carlos Velastegui Bazantes en calidad de presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional respectivamente, quienes en lo principal, manifiestan lo siguiente:

De acuerdo a las consideraciones realizadas por el Tribunal de Disciplina, se encontró responsable de las faltas de tercera clase al recurrente por haber infringido el numeral 19 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, esto es los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en razón de su servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la ley.

La Constitución Política de la República otorga a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, las cuales constituyen la Fuerza Pública, su preparación, organización, misión y empleo que regule por la ley; por tanto, estas instituciones tienen sus propias leyes y reglamentos, en las cuales se establece las acciones a tomar en cuanto al cometimiento de faltas disciplinarias y delitos cometidos por quienes pertenecen a ellas, reconociéndoles también fuero especial del cual no pueden ser distraídos, tal cual como se ha procedido consecuentemente, el Tribunal de Disciplina actuó apegado a la Constitución y a las leyes de la materia.

No existe un acto ilegítimo emanado de autoridad pública, puesto que de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Resolución dictada por la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial N.º 378, para 27 de julio de 2001, ya que la Policía Nacional y sus organismos, son competentes para expedir dicho acto, el mismo que no excede las atribuciones establecidas en la Constitución o en la ley; ni tampoco fue expedido sin las solemnidades sustanciales exigidas por estas.

El accionante no ha logrado probar que la resolución expedida por el Tribunal de Disciplina viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, pues su demanda de acción de amparo constitucional contiene una serie de imprecisiones de carácter legal y fundamentos de hecho, y no se detallan cuáles son las supuestas garantías constitucionales violentadas –y en el presente caso–, no existe un daño grave e inminente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de amparo

La Constitución del Estado de 1998, regulaba la institución del amparo constitucional, lo consagraba como un mecanismo de defensa de los derechos constitucionales protegidos que al ser vulnerados por actos ilegítimos de las autoridades públicas, pueden provocar daños graves. La acción de amparo contemplada en el artículo 95 de la Carta Política de 1998, disponía que:

Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará

en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

En consecuencia para que proceda una acción de amparo constitucional era necesario: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y c) Que cause o amenace causar un daño grave, y de modo inminente. Por tanto, lo primero que tenemos que analizar es si el acto administrativo impugnado está dentro de los parámetros o conceptos anotados y sobre todo si se trata o no de un acto ilegítimo e inconstitucional.

Determinación y resolución del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si el acto impugnado vulnera derechos constitucionales, alegados por el accionante que le causen daño grave. Es decir que para nuestro caso *sub judice*, esta Corte deberá determinar si el acto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, alegado por el accionante.

Por lo tanto, con el objeto determinar la existencia o no de vulneración a derechos constitucionales se responderá al siguiente problema jurídico:

En la acción de amparo constitucional en cuanto al acto administrativo contenido en la resolución expedida por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional que impugna el accionante, ¿existe vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación?

Entre las garantías del debido proceso contenidas en la Constitución de 1998 (artículo 24) así como en la Constitución vigente (artículo 76), se encuentra el deber de motivar las resoluciones adoptadas, pues la motivación no es solo elemento formal como requisito obligatorio de toda manifestación administrativa, sino elemento sustancial y de contenido expreso que da cuenta del mérito y la oportunidad de la resolución que se adopta.

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

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

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

En concordancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala en el artículo 4 numeral 9 que: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

El aspecto principal que será abordado mediante la presente resolución radica en vincular la importancia de la motivación de decisiones judiciales como garantía constitucional y la necesidad de que esta garantía sea observada por las autoridades judiciales al momento de resolver el caso puesto en su conocimiento.

Para el efecto, respecto a la garantía de la motivación como uno de los elementos que componen el debido proceso y para ello, recordamos que en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC, la Corte Constitucional manifestó que: “La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano”¹.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 21 de mayo del 2013, caso Melba Suárez Peralta vs. Ecuador, manifestó lo siguiente: “La motivación es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. En este sentido, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 [Garantías Jurisdiccionales] de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] para salvaguardar el derecho a un debido proceso”².

En este orden de ideas, observamos a la motivación como una garantía constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP del 30 de mayo del 2013.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Melba Suárez Peralta vs. Ecuador, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, emitida el 21 de mayo del 2013, párrafo 109. En este párrafo, la Corte Interamericana hace referencia a lo dicho en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, (sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 21 de noviembre del 2007, párrafo 107), en donde se señaló “el Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”.

que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, se encuentra compuesta por tres requisitos para que la motivación pueda considerarse adecuada. La Corte Constitucional lo expresó 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 conflicto³ (el resaltado le pertenece a esta Corte).

De ahí que al momento de fundamentar una resolución o una decisión, es imperativa la existencia de los tres requisitos antes citados, puesto que el objeto de la motivación es que de manera ordenada, clara y lógica, se establezcan los elementos que serán las directrices para tomar la decisión en un caso en particular.

Por las consideraciones expuestas, corresponde a la Corte Constitucional analizar para efectos del caso *sub judice*, la decisión judicial impugnada y apelada por el recurrente, a fin de determinar si la misma cumple con el presupuesto constitucional de la motivación, en consideración a lo dispuesto en la Constitución de la República y a los requisitos anteriormente referidos.

En cuanto al primer requisito de razonabilidad, ya la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.º 092-13-SEP-CC, correspondiente al caso N.º 0538-13-EP, señaló que: “La “razonabilidad” determina que la decisión judicial debe guardar conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y los principios constitucionales, es decir no debe contener razonamientos que contradigan la norma constitucional”⁴.

De la revisión de la decisión judicial que el accionante apeló, se colige que el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha realiza un análisis de los principios constitucionales y de la normativa legal y constitucional para adoptar su sentencia, y motivar la parte expositiva y resolutive de la misma, puesto que en dicha decisión se señala lo siguiente:

La Constitución de la República [de 1998] habla de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Que para el presente caso, el cuerpo legal aplicable es el Reglamento de Disciplina que instauró un Tribunal de Disciplina según lo previsto en los

Arts. 234 a 237 del Código Procesal Penal Policial en relación con los artículos 17 y 72 del Reglamento de Disciplina. De acuerdo a las consideraciones realizadas por el Tribunal de Disciplina se encontró responsable de las faltas de tercera clase al recurrente por haber infringido el numeral 19 del Art. 64 del Reglamento de la Policía Nacional, esto es que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado para el cumplimiento o en razón de su servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la ley.

Por tanto, del análisis efectuado por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, se puede observar que existe razonabilidad en cuanto a que el razonamiento efectuado por esta judicatura está acorde a la Constitución y a la ley. Se citan las normas pertinentes que confluyen dentro del análisis que el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional actuó en base a la capacidad sancionatoria y competencias dadas por la Constitución, la ley y el Reglamento de Disciplina, lo cual se enmarca dentro de un apego al debido proceso y genera seguridad jurídica, pues existen normas claras, públicas, pertinentes y emanadas de autoridad pública competente, lo cual vuelve razonable al análisis vertido por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha.

Así entonces, de conformidad con lo establecido en la Constitución vigente, es obligación de las autoridades públicas garantizar el cumplimiento de las normas y el derecho de las partes en todo procedimiento. Conforme lo ha señalado esta Corte, el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa y concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces.

En este sentido, es importante distinguir que dentro de nuestro ordenamiento jurídico existe una doble dimensión del debido proceso, “así por un lado se encuentra el debido proceso constitucional reconocido como derecho transversal de todo el sistema de justicia por nuestra Constitución y por otra parte, se incluye un debido proceso de orden legal, el cual atiende a regulaciones infraconstitucionales, cuyo objetivo es el establecimiento de condiciones formales dentro de los procedimientos judiciales y administrativos”⁵.

Del expediente se desprende que el legitimado activo, respecto del acto administrativo contenido en la resolución dictada por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional, el 24 de julio de 2007 a las 09:00, en su demanda de acción de amparo constitucional argumenta lo siguiente: “Es absolutamente ilegal e inconstitucional [la decisión del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional] mediante la cual se me condenó a cumplir treinta días de arresto, sin que para ello exista la debida fundamentación como obliga el numeral 13 del artículo 24 de la Carta Política”.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 123-13-EP del 22 de enero de 2014, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 184 de 14 de febrero de 2014.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP.

⁵ Corte Constitucional, sentencia N.º 012-14-SEP-CC, caso N.º 0529-12-EP, 15 de enero de 2014.

Empero de la revisión de la decisión judicial impugnada, esta Corte observa que el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha también recoge en su parte expositiva lo fundamentado por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Pichincha N.º 1 de la Policía Nacional que menciona lo siguiente:

En el juzgamiento al imputado señor Cbop. De Policía ALARCÓN ERAZO LUIS CRISTÓBAL, se han respetado las normas del debido proceso establecidas en la Constitución, la Ley y el Reglamento Disciplinario Policial, garantizando el legítimo derecho a la defensa, de allí que se debió señalar un segundo señalamiento para que tuviera lugar la audiencia al solicitar el imputado que se defiera, brindándole a su defensor toda la apertura antes, durante y después de la audiencia pública. En cuanto a las alegaciones del defensor de que se absuelva a su defendido no se acoge su pedido, por existir suficientes pruebas que han determinado la valoración en el cometimiento de la falta, y está claramente encuadrado el comportamiento de su defendido en faltas de Tercera Clase, además se han considerado las circunstancias atenuantes y agravantes, para la graduación de la sanción disciplinaria a imponerse, de conformidad con los Arts. 24, 26 y 44 del Reglamento Disciplinario Policial. Los actos cometidos por el imputado, han sido realizados con consciencia y voluntad, al no demostrar lo contrario por ningún medio probatorio dentro de la fase de investigación y luego en la audiencia de juzgamiento, por lo tanto, es imputable para ser sancionado por este tipo de faltas de Tercera Clase, puesto que ha incurrido en la falta prevista en el Art. 64 numeral 19 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional.

Esto hace ver que de los hechos del caso *sub judice* que ya han sido mencionados *supra*, las actuaciones del Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha se encuentran ceñidas estrictamente a lo que dispone la Constitución de 2008, respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que señala de manera razonable las normas constitucionales y legales en que fundamenta su decisión y permite confirmar que a su vez, la decisión adoptada por el Tribunal de Disciplina se encuentran constreñidas estrictamente a lo que prescribía la Carta Magna de 1998 y las leyes de la República (de manera especial las que conciernen a las propias leyes policiales), toda vez que el artículo 183 de la Constitución de 1998, disponía que la Fuerza Pública está constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, lo cual significaba que en aquella época, tanto la misión, organización, preparación y control de la institución policial era regulado por las leyes policiales (entre las que se destacan la Ley Orgánica de la Policía Nacional, el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, la Ley de Personal Policial y el Código Penal Policial).

Por tanto, del análisis efectuado por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, se puede observar que existe razonabilidad en cuanto a que el razonamiento efectuado por esta judicatura está acorde a la Constitución y a la ley. Se citan las normas pertinentes que confluyen dentro del análisis de que el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional actuó en base a la capacidad sancionatoria y competencias dadas por la Constitución, la Ley y el Reglamento de Disciplina, lo cual se enmarca dentro de un

apego al debido proceso y genera seguridad jurídica, pues existen normas claras, públicas, pertinentes y emanadas de autoridad pública competente, lo cual vuelve razonable al análisis vertido por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha.

De esa manera entonces, la decisión judicial impugnada cumple con el requisito de razonabilidad en la garantía de motivación.

Pasando al segundo requisito de la garantía de la motivación que presupone la lógica, habremos de decir que esta supone: “La existencia de coherencia en la estructura de la sentencia, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin de que permitan al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con los elementos fácticos y jurídicos del caso concreto”⁶.

De la revisión de la decisión impugnada por el legitimado activo y que fue apelada, esta Corte ha podido constatar que la misma muestra una conducción lógica, coherente y congruente entre las premisas y la conclusión, puesto que el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha realiza un análisis pormenorizado de los hechos fácticos del caso, de los acervos probatorios y argumentos mostrados por las partes, y los vincula con la normativa aplicable para llegar a la conclusión lógica de que en el caso *sub judice* no existe daño grave e inminente y no hubo vulneración de ningún derecho constitucional.

En ese sentido, el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha realiza el siguiente análisis de manera lógica y coherente:

Que la norma que rige para estos casos, esto es, el Reglamento Disciplinario, está dentro del Derecho Positivo. Que para que se conceda amparo constitucional deben existir tres requisitos: 1.- Existencia de acto ilegítimo de autoridad pública, lo que en este caso no existe, ya que el acto no excede las atribuciones establecidas en la Constitución o la Ley, ni tampoco fue expedido sin las solemnidades exigidas en éstas. 2.- Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o la Ley.- No existe ninguna violación puesto que en la demanda presentada no se detallan los supuestos derechos y las supuestas garantías constitucionales violentadas. Además, este recurso procede en legal y debida forma, tal como lo señala el Art. 95 de la Constitución Política de la República, situación que no se halla probada conforme a derecho. 3.- Que cause o amenace causar un grave e inminente daño.- En el presente caso, no existe una inminencia. (...) El recurrente incurrió en una falta de tercera clase, prevista en el Art. 64 numeral 19 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP.

de autor de la misma. (...) Cabe aclarar que el cabo primero de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo fue despojado de los bienes de su propiedad entre ellos una pistola SIG SAGUER No. 156061, la misma que constituye un activo patrimonial de la Policía Nacional, que no es de propiedad del recurrente, como se afirma indebidamente en el recurso planteado, sino del Estado ecuatoriano. (...) En síntesis, en el proceso de juzgamiento y sanción que ha merecido el cabo de policía Luis Cristóbal Alarcón Erazo, no se cumple con los requisitos previstos en el Art. 95 de la Constitución Política del Estado, ya que la administración pública goza de la potestad sancionadora, y no se ha demostrado la violación de ningún derecho consagrado en la Constitución, que cause o amenace causar un grave daño e inminente.

De lo anteriormente expuesto, se colige que la decisión judicial impugnada cumple con el requisito de la lógica en la garantía de la motivación, toda vez que las premisas expuestas se articulan coherentemente con la normativa vigente que regula el amparo; es así como el órgano jurisdiccional en lo principal analiza la existencia o no de actos ilegítimos de autoridad pública, vulneración de derechos constitucionales, la gravedad o inminencia del daño en caso de su existencia, señalándose argumentadamente como conclusión que en el caso en análisis no se han presentado estos presupuestos, por tanto niega el amparo constitucional.

Por último, en cuanto al requisito de comprensibilidad en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional ha sostenido que: “Presupone que la decisión sea expedida con un lenguaje claro que permita a la ciudadanía conocer y entender las razones y justificaciones que contiene una determinada decisión”⁷.

De la revisión de la decisión judicial impugnada, esta Corte observa que la misma cumple con el requisito de comprensibilidad dentro de la garantía de la motivación, puesto que existe claridad en la exposición de ideas respecto a la potestad sancionadora del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional y a la facultad de utilizar el reglamento disciplinario de dicha institución, toda vez que se argumenta que el recurrente ha incurrido en falta atentatoria de tercera clase según el numeral 19 del artículo 64 de dicho cuerpo legal; además de la amplia argumentación de la improcedencia del recurso de amparo por no reunir los requisitos previstos en el artículo 95 de la Carta Magna de 1998, conforme ya se ha analizado.

Además, la decisión judicial impugnada en el caso *sub judice* es comprensible en cuanto al uso de la sintaxis, semántica y gramática, lo cual genera que la lectura de la misma sea fluida y se pueda entender con claridad la fundamentación y análisis que realiza el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha para motivar su fallo.

En efecto, se puede colegir que la decisión judicial impugnada cumple con el requisito de comprensibilidad en la garantía de la motivación.

Con todas las consideraciones antes expresadas, este Organismo en atención a lo manifestado anteriormente y una vez que se ha determinado el cabal cumplimiento de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, y en virtud de la interdependencia existente entre estos, tres elementos; concluye que la sentencia dictada el 11 de abril de 2008 a las 15:57, por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, al cumplir con los tres requisitos anteriormente analizados, se encuentra debidamente motivada conforme lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y no ha vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, por cumplir con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecidos en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Primera Sala de la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación de la acción de amparo constitucional.
2. Devolver el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) Manuel Viteri Olvera, **JUEZ CONSTITUCIONAL, PRIMERA SALA.**

f.) Pamela Martínez Loayza, **JUEZA CONSTITUCIONAL, PRIMERA SALA.**

RAZÓN: Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada el 5 de julio del 2016, por los jueces constitucionales: Pamela Martínez Loayza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, integrantes de la Primera Sala. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA PRIMERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

⁷ Ibidem.

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

SENTENCIA N.º 004-16-SAN-CC

CASO N.º 0010-14-AN

LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ciudadano Elvis Geovanny Troya Franco, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de los ciudadanos: Marcos Stalin Murillo Dicao, Franklin Javier Campi Macías, Carlos Luis Valdospin Moran, Raúl Fabricio Troya Dávila, Manuel Humberto Rodríguez, Johnny Gustavo Mejía García, Manuel Javier Avendaño Moncayo, David Daniel Coloma Mariscal, Luis Antonio Reyes Jácome, Víctor Hugo Egas Monar, Jaime Alfredo Sudario Cabezas, Rodolfo Harri Vásquez Montiel, Washington Darío Bustos Mejía, Wilson Wilfrido Cerezo Castañeda, José Omar Ruiz Rodríguez, Víctor Guido Santisteban Solórzano y César Francisco Burgos Garcés, exobrereros de la entonces Empresa Eléctrica de Los Ríos, hoy Corporación Nacional de Electricidad Regional Los Ríos Empresa Pública; presentó acción por incumplimiento del inciso tercero de la disposición transitoria primera contenida en el Mandato Constituyente N.º 8 publicado en el Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo de 2008.

El 25 de febrero de 2014, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 24 de junio de 2014, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión, admitió a trámite la causa N.º 0010-14-AN.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 9 de julio de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 4 de agosto de 2015, avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes a audiencia pública para el 13 de agosto de 2015 a las 08:30; para cuyo efecto dispuso notificar con el contenido del auto y la demanda a la Corporación Nacional de Electricidad Regional Los Ríos Empresa Pública –CNEL EP–, al procurador general del Estado, así como a la parte accionante.

En auto del 12 de noviembre de 2015, la jueza constitucional sustanciadora dispuso que por cuanto la audiencia pública se realizará mediante video conferencia, se traslada la misma para el 1 de diciembre de 2015 a las 9:00. De la razón sentada por el actuario de la causa (a foja 53), se determina que dicha diligencia se llevó a efecto en el día

y hora señalados, y que se contó con la participación del accionante Elvis Geovanny Troya Franco, procurador común de los señores Marcos Stalin Murillo Dicao, Franklin Javier Campi Macías, Carlos Luis Valdospin Moran, Raúl Fabricio Troya Dávila y otros exobrereros de la entonces empresa Eléctrica de Los Ríos, hoy Corporación Nacional de Electricidad Regional Los Ríos Empresa Pública, conjuntamente con su abogado patrocinador.

Asimismo, compareció a esta diligencia el abogado Xavier Héctor Vizueta Rogasner, en representación de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP., quien presentó un escrito con diez fojas y dos copias del mismo, además, como documentos anexos presentó ciento ochenta y un fotocopias certificadas y siete fotocopias simples. No compareció a esta diligencia el procurador general del Estado, a pesar de haber sido notificado en debida forma en el domicilio judicial señalado dentro del proceso.

Normas cuyo cumplimiento se demanda

El accionante ha planteado acción por incumplimiento del inciso tercero de la disposición transitoria primera contenida en el Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo de 2008, que establece lo siguiente:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA: ... Los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, con motivo de la tramitación del presente Mandato, serán reintegrados a sus puestos de trabajo. El desacato de esta disposición será sancionado con el máximo de la multa establecida en el artículo 7 de este Mandato, por cada trabajador que no sea reintegrado y cuyo monto será entregado a éste, sin perjuicio de las indemnizaciones contempladas en los artículos 185 y 188 del Código del Trabajo...

Fundamentos y pretensión de la demanda

Del escrito contentivo de la acción por incumplimiento de normas, se advierte que el accionante reclama el cumplimiento de la disposición transitoria primera inciso tres del Mandato Constituyente N.º 8, por considerar que al haber prestado, "... nuestros servicios a la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A. como electricista..." por más de ciento ochenta días, previo a la aprobación del referido mandato, les asiste el derecho a gozar de los beneficios contemplados en dicha normativa.

En este sentido, agrega que el inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo de 2008, contiene una obligación clara, por cuanto contiene "... el pago de los beneficios imprescriptibles y de obligación inmediata y corporativa..."; expresa, puesto que se establece "categóricamente el derecho", lo cual a su criterio, "... configura su carácter de obligación exigible, toda vez que genera derechos que deben ser respetados, y en caso contrario, puede ser reclamado su cumplimiento."

De manera específica, manifiesta que la norma incumplida por la autoridad accionada, es la siguiente:

Los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, con motivo de la tramitación del presente Mandato, serán reintegrados a sus puestos de trabajo. El desacato de esta disposición será sancionado con el máximo de la multa establecida en el artículo 7 de este Mandato, por cada trabajador que no sea reintegrado y cuyo monto será entregado a éste, sin perjuicio de las indemnizaciones contempladas en los artículos 185 y 188 del Código del Trabajo. Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato...

Además, expone que la Corte Constitucional en un caso resuelto mediante la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, dentro del caso N.º 0068-10-AN, aceptó la acción y declaró el incumplimiento de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, lo cual a su criterio, permite garantizar la seguridad jurídica de los derechos colectivos.

Pretensión

En base a los fundamentos expuestos, el accionante señaló lo siguiente:

Solicitamos que la Corte Constitucional conmine a la Corporación Nacional de Electricidad Regional Los Ríos Empresa Pública a que cumpla con:

CUMPLIMIENTO de la primera disposición transitoria del mandato constituyente # 8 publicado en el suplemento del registro oficial # 330 del 06 de mayo de 2008, que resolvió eliminar la intermediación laboral generalizada por ser forma de precarizar las relaciones laborales, esto es reintegrándonos a nuestros puestos de trabajo, entregándonos los contratos indefinidos de trabajo, así como el pago de remuneraciones por el período de incumplimiento.

CUMPLIMIENTO del principio inter comunis por la existencia de jurisprudencia vinculante del caso expediente (sic) # 1622-2008-RA el 19 de mayo de 2009 dispone que sean reintegrados a sus trabajos y el pago de los valores que dejaron de percibir los señores trabajadores despedidos Miguel Ángel Flores Ramos, Léster Almeida Narváez, Eusebio García Granja, Joel Gastesi Paredes, Javier Medina Quinto; Stalin Bolívar Martínez Carbo, Diego Cejido Gonzabay, Alberto Andrés García Placencio y, Luis Felipe Icaza, que tanto en el uno y el otro caso lograron que le sean reconocidos sus derechos y actualmente se encuentran trabajando en la CNEL REGIONAL LOS RÍOS, para ejecución de cumplimiento del principio constitucional de igualdad y no discriminación y de esta manera no permanecer en estado de indefensión e inseguridad jurídica.

CUMPLIMIENTO.- Del Art. 82 de la Constitución: referente a la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución, a las normas jurídicas previas aplicadas por autoridad competente, en este caso las autoridades constitucionales.

Contestación a la demanda

Gerente general de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP

El ingeniero Jorge Jaramillo Mogrovejo, en calidad de gerente general de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, expuso que los accionantes, luego de haber transcurrido seis años desde la terminación legal de las relaciones laborales con su representada, pretenden utilizar dicha acción "... como un mecanismo de cobro de remuneraciones laborales supuestamente impagadas y el reintegro a sus puestos de trabajo que ocupaban en el año 2007..."

Al respecto, señaló que los accionantes prestaron sus servicios hasta el mes de noviembre de 2007, fecha en la cual se terminaron de forma legal, sus contratos laborales celebrados de forma directa e individual, con la anterior Empresa Eléctrica Regional de los Ríos, y para sustentar aquella afirmación, indicó que adjunta copias certificadas de los contratos laborales, actas de finiquito e historias laborales de cada uno de los accionantes.

En cuanto al incumplimiento de la disposición transitoria primera, inciso tercero del Mandato Constituyente N.º 8, el representante de la entidad accionada expuso que para que proceda la aplicación de dicha norma, "... el constituyente señaló tres presupuestos de hecho que deben ser acatados y cumplidos por parte de los empleadores para reintegrar a los trabajadores..."; siendo éstos que los trabajadores se encuentren intermediados, despedidos, y que tal despido se haya efectuado a partir del primero de marzo de 2008, lo cual, a su criterio, no operó en este caso.

En conclusión, la autoridad demandada señaló que si bien el tercer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8 disponía que todos los trabajadores que hubieran sido despedidos a partir del 1 de marzo de 2008, debían ser reintegrados a sus trabajos; en este caso, no se ha configurado este hecho, en razón de que las relaciones laborales mantenidas entre su representada y los accionantes "... culminaron en noviembre de 2007".

Procuraduría General del Estado

A foja 40 del expediente constitucional, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señaló casilla constitucional.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 8 literal a y 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para proponer la presente acción por incumplimiento de norma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que establece que: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Planteamiento y argumentación de los problemas jurídicos de los que depende la resolución del caso

De la revisión efectuada al expediente constitucional, este Organismo constitucional considera necesario determinar si existió incumplimiento de la normativa contenida en la disposición transitoria primera, inciso tercero del Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo de 2008, por parte de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, para cuyo efecto planteará y resolverá los siguientes problemas jurídicos:

1. El inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?
2. La obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, contenida en el inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, ¿debía ser cumplida por parte la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP?

Argumentación de los problemas jurídicos planteados

1. El inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?

La Constitución de la República, en su artículo 93 consagra a la acción por incumplimiento como una garantía jurisdiccional que tiene por objeto:

... garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la

norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

En armonía con la citada norma constitucional, el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina que la acción por incumplimiento tiene por objeto:

... garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

En atención a las referidas normas, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC dentro del caso N.º 0005-08-AN, expuso lo siguiente:

En cuanto a su objeto:

a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias.

De las transcripciones que preceden se colige que la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de este Organismo, establecen con claridad que la norma o decisión cuyo cumplimiento se exige, debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

El texto del tercer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, es el siguiente:

Los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, con motivo de la tramitación del presente Mandato, serán reintegrados a sus puestos de trabajo. El desacato de esta disposición será sancionado con el máximo de la multa establecida en el artículo 7 de este Mandato, por cada trabajador que no sea reintegrado y cuyo monto será entregado a éste, sin perjuicio de las indemnizaciones contempladas en los artículos 185 y 188 del Código del Trabajo.

Una vez transcrita la norma –materia del presente análisis–, en primer lugar, corresponde analizar si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer.

Al respecto, este Organismo constitucional en la sentencia N.º 007-15-SAN-CC dentro del caso N.º 0022-14-AN, expuso lo siguiente:

Es importante precisar que la doctrina ha establecido que una obligación de hacer se refiere a aquella en que el deudor se obliga a realizar un determinado hecho, mientras que en la obligación de no hacer, el deudor debe abstenerse de efectuar determinado hecho que de no existir la obligación podría realizarse. En otras palabras, la obligación de hacer o no hacer, contenida en la acción por incumplimiento, se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta por dos partes, por la cual una de ellas debe efectuar o abstenerse de realizar, conforme lo ordenado en la normativa, y la otra, que debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento.

Del análisis conjunto de la jurisprudencial que precede, se desprende que la obligación de hacer consiste en que el sujeto obligado, ejecute una acción tendiente a satisfacer un requerimiento o una necesidad del sujeto activo de dicho beneficio o prestación, mientras que la obligación de no hacer implica que el sujeto obligado, debe abstenerse de ejecutar una acción que pudiera perjudicar los intereses del sujeto activo en una situación determinada.

Trasladando aquel criterio al análisis de la norma –objeto de esta acción– se desprende que efectivamente aquella contiene una obligación de hacer que consiste en reintegrar a sus puestos de trabajo a los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a consecuencia de la vigencia del Mandato Constituyente N.º 8.

En aquel sentido, se desprende que el titular de dicha obligación son los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo de 2008. Así mismo, aunque no consta de forma expresa quien es el sujeto obligado a cumplir con la obligación, del texto de la norma se colige que es el empleador, quien en caso de desacato, la norma contempla una sanción pecuniaria, por cada trabajador que no sea reintegrado. Por último, vemos que el contenido de la norma persigue la estabilidad laboral de los trabajadores intermediados, para cuyo efecto se dispone que quienes hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, en razón de la tramitación de este mandato, sus empleadores deberán reintegrarlo a sus puestos de trabajo, *so pena* de ser sancionado de forma pecuniaria, según las circunstancias que rodeen a cada caso.

De esta manera, al haber verificado la existencia de una obligación de hacer, corresponde ahora comprobar si la misma es clara, expresa y exigible.

Con respecto al parámetro de claridad de la obligación, la Corte ha señalado que una obligación es **clara** cuando su interpretación es evidente, es decir, cuando no requiere de interpretaciones extensivas para poder ser identificada como obligación *per se*. De ello se colige que una obligación es clara cuando sus elementos constitutivos –analizados supra– y sus alcances son fácilmente identificables con la

simple lectura de la norma, no siendo necesaria ninguna interpretación para establecer cuál es la obligación de hacer o no hacer¹.

Así, de la revisión del tercer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, se determina que la obligación contenida es clara, en razón de que del texto de la misma, se entiende perfectamente en qué consiste, así como las personas titulares y obligadas a darle cumplimiento. En efecto, se identifica con absoluta claridad que los trabajadores intermediados (sujetos titulares de la obligación de hacer) que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo de 2008, debido a la vigencia del Mandato Constituyente N.º 8, deberán ser reintegrados a sus puestos de trabajo por sus empleadores (sujetos obligados), a quienes se les previene que en caso de inobservar dicha disposición serán sancionados pecuniariamente, según lo dispuesto en dicho mandato y en la ley de la materia (alcance de la obligación).

De igual forma, una norma es **expresa** cuando la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma de la norma, sin necesidad de deducir la obligación o de efectuar una interpretación personal de ella. Entonces, una obligación será expresa, cuando existe una constancia documentada de la existencia de una obligación, conteniendo la forma en la cual debe plasmarse la ejecución de la misma². En el presente caso, se puede señalar que la obligación es expresa, puesto que ésta aparece de manera explícita, es decir, escrita de manera literal en la norma, y no es una consecuencia implícita o producto de la interpretación personal del operador jurídico.

Por último, una obligación es **exigible**, cuando de aquella emana el deber de cumplir y el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido; por tanto, el deber de cumplir tiene relación directa con la observancia de normas constitucionales e infraconstitucionales, así como con el derecho de su titular a exigir el cumplimiento de la obligación al sujeto o sujetos que llevarán a efecto el mismo³. En otras palabras una obligación se vuelve exigible cuando concurren tanto el deber de cumplir como el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido.

En el caso *sub examine*, se advierte que el deber de cumplir está relacionado, en forma directa, con el acatamiento del tercer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8 por parte de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP., mientras que el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación recae sobre los trabajadores intermediarios despedidos, por motivo del Mandato Constituyente N.º 8.

De conformidad con el análisis precedente, la Corte Constitucional determina que el tercer inciso de la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 007-15-SAN-CC, caso N.º 0022-14-AN.

² Ibidem.

³ Ibidem.

disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, contienen una obligación de hacer, clara, expresa y exigible; por tanto, corresponde determinar si esta obligación debía ser cumplida por la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP., cuyo análisis se lo realizará a continuación.

2. La obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, contenida en el inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, ¿debía ser cumplida por parte la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP?

En atención al problema planteado, la Corte considera oportuno señalar que el objetivo que perseguía el Mandato Constituyente N.º 8 era la eliminación y prohibición de la tercerización, intermediación laboral, contratación laboral por horas y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo, con el fin de promover una política de justicia laboral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución de la República de 2008, norma que garantiza el derecho al trabajo y lo reconoce en todas sus modalidades, tomando a los trabajadores como actores sociales productivos⁴.

Respecto de la norma contenida en el tercer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8 –objeto de la presente acción– se advierte que aquella amparaba a todos los trabajadores intermediados que hubieran sido despedidos a partir del 1 de marzo de 2008, como consecuencia de lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 8.

Ante aquel supuesto fáctico, la norma invocada disponía que los empleadores que hayan incurrido en dicha omisión, tendrán la obligación de restituir a sus puestos de trabajo a todos los trabajadores, *so pena* de ser sancionados en caso de incumplir aquello.

En el caso *sub examine*, el accionante en la demanda contentiva de esta acción, solicita el cumplimiento del inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, por cuanto considera que al haber prestado "... nuestros servicios a la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A. como electricista..." por más de ciento ochenta días, previo a la aprobación del referido mandato, les asiste el derecho a gozar de los beneficios contemplados en dicha norma.

Por su parte, el representante de la entidad demanda, en su escrito de contestación (de fojas 59 a la 68) expuso que los accionantes prestaron sus servicios hasta noviembre de 2007, fecha en la cual se terminaron de forma legal, sus contratos laborales celebrados, de forma directa e individual, con la anterior Empresa Eléctrica Regional de los Ríos; razón por la que no existe incumplimiento del inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8.

Para determinar si existió o no el incumplimiento de la norma -materia de esta acción- conviene examinar la documentación, que consta en el expediente constitucional.

De la revisión del proceso constitucional, se advierte que el 1 de diciembre de 2015, tuvo lugar la audiencia pública –señalada de forma previa mediante auto del 12 de noviembre de 2015–. En dicha diligencia, la entidad accionada entregó varios documentos a fin de respaldar sus argumentos. Entre ellos, se encuentran los contratos de trabajo celebrados entre los accionantes y la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., siendo uno de ellos el siguiente:

CONTRATO DE TRABAJO
A TIEMPO FIJO POR UN (1) AÑO

La Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., representada legalmente por el ING. GERARDO COELLO PORRAS, en su calidad de Presidente Ejecutivo, por una parte; y por otra parte por sus propios derechos el SR. MARCO STALIN MURILLO DICAÑO (...) a quien en adelante se le denominará como EL TRABAJADOR, convienen libre y voluntariamente en suscribir el presente contrato de trabajo que se contiene en las siguientes cláusulas (...)

CUARTA: PLAZO

El tiempo de duración del presente contrato a tiempo fijo es de UN (1) AÑO, contado a partir del 13 de Noviembre del 2006.

SEXTA: TERMINACIÓN DEL CONTRATO

El presente contrato terminará por las siguientes causas:
d) Por fenecer el tiempo para el cual fue contratado

NOVENA: ACEPTACIÓN

Para validez y aceptación de todas u cada una de las cláusulas del presente contrato firman las partes en unidad de acto en la ciudad de Babahoyo, a los diez días del mes de noviembre del año dos mil seis...

De la transcripción que precede, en lo principal, se desprende que las partes intervinientes en dicho contrato de trabajo fueron: En calidad de empleador, el representante legal de la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., y en calidad de trabajador, el señor Marco Stalin Murillo Dicaño; y que la duración del mismo, tenía un tiempo fijo de un año, contado a partir del 13 de noviembre de 2006.

Igualmente, constan en el expediente constitucional las actas de finiquito de los trabajadores accionantes, en cuyos documentos se observa que las relaciones laborales mantenidas entre trabajadores y empleador, concluyeron siguiendo el trámite previsto para el efecto en la ley de la materia. Así, tomando como ejemplo el mismo caso, se observa que a foja 123 de este expediente consta el acta de finiquito correspondiente al señor Marco Stalin Murillo Dicaño, cuyo texto pertinente es el siguiente:

... En la ciudad de Babahoyo a lo doce días del mes de noviembre del año dos mil siete, en la sala de despacho, ante la Ab. Lilia Troya Rivadeneira, Inspectora Provincial del Trabajo de los Ríos e infrascrito secretario que certifica, comparece por una parte, el ING. DANIEL CONTRERAS RAMIREZ (sic),

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-12-SAN-CC, caso N.º 0068-10-AN.

en su calidad de Presidente Ejecutivo de la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A.; y por otra parte, el Sr. MARCO STALIN MURILLO DICAÑO (sic), con el objeto de suscribir la presente Acta de Finiquito que se contiene en las siguientes cláusulas:

PRIMERA: El señor MARCO STALIN MURILLO DICAÑO, prestó sus servicios en la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., desde el 13 de noviembre del 2006 hasta el 12 de noviembre del año 2007, en que por haberse terminado su periodo de labor para el cual fue contratado y de conformidad con el Art. 169 del código del Trabajo, se dan por terminadas las relaciones de trabajo...

Del fragmento del acta de finiquito que precede, se colige que conforme a lo estipulado en el contrato de trabajo, citado en párrafos anteriores, la relación laboral que existió entre la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., y el trabajador Marco Stalin Murillo Dicaño, concluyó en el plazo estipulado para el efecto en la cláusula cuarta del referido contrato, esto es el doce de noviembre del año dos mil siete, en observancia a lo previsto para el efecto en la ley de la materia⁵.

Sumado a ello, consta en el proceso (de fojas 126 a la 262) la historia laboral de cada accionante, la misma que contiene el reporte de sueldos mensuales emitidos por la Agencia Nacional de Babahoyo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme al siguiente detalle:

Empleador	Trabajador	Reporte
Empresa Eléctrica de los Ríos	Elvis Geovanny Troya Franco	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 218)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Marcos Stalin Murillo Dicaño	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 222)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Franklin Javier Campi Macías	Hasta el mes de diciembre de 2001 (foja 224)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Carlos Luis Valdospín Moran	Hasta el mes de abril de 2007 (foja 225)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Raúl Fabricio Troya Dávila	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 229)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Manuel Humberto Rodríguez	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 231)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Johnny Gustavo Mejía García	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 234)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Manuel Javier Avendaño Moncayo	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 236)
Empresa Eléctrica de los Ríos	David Daniel Coloma Mariscal	Hasta el mes de abril de 2007 (foja 237)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Luis Antonio Reyes Jácome	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 240)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Víctor Hugo Egas Monar	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 242)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Jaime Alfredo Sudario Cabezas	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 244)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Rodolfo Harri Vásquez Montiel	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 247)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Washington Darío Bustos Mejía	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 253)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Wilson Wilfrido Cerezo Castañeda	Hasta el mes de octubre de 2007 (foja 255)
Empresa Eléctrica de los Ríos	José Omar Ruiz Rodríguez	Hasta el mes de abril de 2007 (foja 258)
Empresa Eléctrica de los Ríos	Víctor Guido Santisteban Solórzano	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 259)
Empresa Eléctrica de los Ríos	César Francisco Burgos Garcés	Hasta el mes de noviembre de 2007 (foja 261)

⁵ Código del Trabajo. “De la terminación del contrato de trabajo Art. 169.- Causas para la terminación del contrato individual.- El contrato individual de trabajo termina: 1. Por las causas legalmente previstas en el contrato; 2. Por acuerdo de las partes; 3. Por la conclusión de la obra, periodo de labor o servicios objeto del contrato...”.

Del análisis del cuadro que precede, se advierte que los accionantes, representados por su procurador común, Elvis Geovanny Troya Franco, trabajaron para la Empresa Eléctrica de los Ríos, hoy Corporación Nacional de Electricidad Regional Los Ríos Empresa Pública, hasta el 2007 en la mayoría de casos y en otros hasta el 2001.

Una vez examinado el acontecer procesal del caso, la Corte deduce que los trabajadores en mención, en primer lugar, no tenían la calidad de intermediados, puesto que habían sido contratados, de forma directa, por el representante legal de la Empresa Eléctrica de los Ríos C.A.

En segundo lugar, no se evidencia que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo de 2008, con motivo de la tramitación del presente mandato, al contrario, se observa con claridad, que las relaciones laborales entre la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., y los trabajadores accionantes, concluyeron en noviembre de 2007, mediante el cumplimiento de los procesos establecidos en la ley, es decir, antes de que entrara en vigencia el Mandato Constituyente N.º 8.

En virtud de aquello, este Organismo considera que los argumentos esgrimidos en la demanda contentiva de esta acción –por el procurador común de los trabajadores– respecto a que la Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., ha incumplido la norma contenida en el inciso tercero de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8, carecen de sustento, por cuanto no es aplicable a la situación fáctica que rodea al caso.

Adicionalmente, es importante puntualizar algunos aspectos, en relación al argumento –del accionante– que la Corte Constitucional debería resolver el presente caso, de la misma forma como lo hizo en la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, dentro del caso N.º 0068-10-AN, es decir, aceptando la acción y declarando el incumplimiento de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, puesto que a su criterio, constituye un caso análogo.

En lo principal, el asunto que fue analizado en la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, dentro del caso N.º 0068-10-AN, consta en el siguiente párrafo:

En el presente caso, se demuestra que los accionantes, con posterioridad a la adopción del Mandato N.º 8 por parte de la Asamblea Constituyente, prestaron sus servicios como promotores de seguridad, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dando fiel cumplimiento a la Primera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, asumió la contratación directa de estos trabajadores, pero como ya se lo ha hecho notar en otras sentencias a las autoridades municipales, (ver Sentencia N.º 002-10-SAN-CC, caso N.º 005-09-AN), este cumplimiento no se realizó en forma completa, ya que si bien el objeto del Mandato 8 fue la eliminación de la intermediación laboral por ser un medio de explotación a los trabajadores e irse en contra de la defensa de sus derechos, el Municipio no debió otorgarles un contrato a plazo fijo como ocurrió con los accionantes, sino que debió entregarles una estabilidad e incorporarlos a su nómina de trabajadores por haber cumplido con las exigencias

establecidas en la norma que se demanda por incumplimiento, fundamentado en que su trabajo se caracteriza por labores permanentes y no eventuales u ocasionales...

Como se puede observar, en el caso precitado la parte accionante demostró haber trabajado para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con posterioridad a la vigencia del Mandato Constituyente N.º 8, razón por la que dicha entidad asumió la contratación directa de estos trabajadores; no obstante, aquella contratación la hizo mediante un contrato laboral a plazo fijo que no les garantizaba estabilidad laboral, incumpliendo con ello lo dispuesto en la primera disposición transitoria del referido mandato; razón por la que sus trabajadores demandaron ante la Corte Constitucional el cumplimiento de la norma referida.

En aquel sentido, la Corte Constitucional –al resolver el caso– aceptó la acción planteada, declaró el incumplimiento de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente N.º 8 por parte del alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, y dispuso que dicha entidad incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores municipales.

De lo expuesto, se colige que la situación fáctica descrita y resuelta en la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, no es similar al caso que se analiza mediante esta acción, puesto que como se explicó *supra*, los accionantes representados por su procurador común Elvis Geovanny Troya Franco, mediante el cumplimiento de los procesos establecidos en la ley de la materia, finiquitaron sus relaciones laborales con la Empresa Eléctrica de Los Ríos, antes de que fuera expedido el Mandato Constituyente N.º 8.

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 por incumplimiento 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza

y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0010-14-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 021-16-SIS-CC

CASOS N.° 0016-15-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El 26 de marzo de 2015, el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de apoderado de sus hermanos Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, presentó acción de incumplimiento de la sentencia N.° 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.° 1773-11-EP por la Corte Constitucional.

El 27 de marzo de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la causa N.° 0016-15-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 5 de mayo de 2015, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa N.° 0016-15-IS en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 22 de abril de 2015.

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 Butiña Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, le correspondió el conocimiento de la causa N.° 0016-15-IS a la jueza constitucional, Roxana Silva Chicaiza, quien mediante auto del 13 de enero de 2016, avocó conocimiento de la acción de incumplimiento.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

Sentencia N.° 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1773-11-EP, el 1 de octubre de 2014, por la Corte Constitucional del Ecuador.

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso, propiedad, prohibición de confiscación, vivienda adecuada y digna, y dignidad humana, consagrados en la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
 - a. Restitución del derecho.
 - i. Disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el plazo de sesenta días, materialice la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega de un terreno con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda adecuada y digna, desarrollados en esta sentencia en aras de garantizar el ejercicio del derecho a la dignidad humana, debiendo entregarse además la diferencia económica que la permuta reconoce a favor de los accionantes, conforme consta a fs. 79 del expediente constitucional.
 - b. Reparaciones inmateriales.
 - i. Como medida de rehabilitación se dispone que:
 - a) Otro ente que no esté involucrado otorgue a los accionantes asistencia psicológica por las afectaciones que los hechos efectuados provocaron en su proyecto de vida; y, b) La

- Secretaría de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde atención médica gratuita y oportuna a los accionantes.
- ii. Como medida de disculpas públicas se ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en media plana de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días, publique un extracto en el cual reconozca su responsabilidad en el caso concreto y pida disculpas públicas a los accionantes: Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez por los hechos acaecidos a partir de la Administración Municipal del año 2004.
 - iii. Como garantía de que el hecho no se repita, se ordena: a) Disponer que el Consejo de la Judicatura efectúe una debida y oportuna difusión de esta sentencia; b) Disponer que la presente sentencia sea publicada en la Gaceta Constitucional y en la página web de la Corte Constitucional; c) Disponer que el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, así como también respecto del mejoramiento de la atención ciudadana, hecho que deberá ser informado periódicamente a esta Corte.
 - iv. Para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 20, 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- c. Medidas de reparación integral adicionales
- i. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011.
 - ii. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.
 - iii. Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez séptimo de Trabajo de Pichincha, con fecha 24 de junio de 2011 a las 15:31.
 - iv. Disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio.
- d. Reparación material
- Como medidas de reparación económica se dispone que conforme la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC:
- i. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas ajenas.
 - ii. Que el Municipio de Quito pague a los accionantes una cantidad económica que solvete el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento.
 - iii. Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados durante estos años, dadas las condiciones socioeconómicas de los accionantes.
 - iv. Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el plazo de 60 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre su cumplimiento.
4. Ordenar que las autoridades pertinentes informen a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 60 días.
- De la demanda y sus argumentos**
- El accionante señala que la decisión cuyo cumplimiento demanda es la contenida en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.
- Expone que la referida sentencia fue notificada a la municipalidad, así como al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 para su ejecución. Adicionalmente refieren:
- De nuestra parte ingresamos comunicaciones dirigidas al señor Alcalde; fechadas: 23 de octubre de 2014, 24 de noviembre de 2014 y 23 de marzo de 2015, insistiendo en el cumplimiento de lo que ordenará la Corte Constitucional; en lo que puede ejecutar directamente la Municipalidad; para lo cual tenían el término de 60 días.
- Adicionalmente ingresamos con fecha 18 de diciembre de 2014, solicitudes para alcanzar un arreglo convenido, sobre el cual verbalmente obtuvimos un pronunciamiento favorable; más resultó ser solamente una tomadura de pelo, evidenciando al momento de acudir a la audiencia entre parte ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde su representante expuso que el Municipio no arribó a ningún acuerdo con los comparecientes.
- Ante la evidente falta de cumplimiento de la sentencia constitucional por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, solicitan los demandantes ser

indemnizados por los perjuicios ocasionados, que se impongan multas compulsivas y progresivas diarias y que se ordene la destitución del alcalde y procurador metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Finalmente consideran que la falta de cumplimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional vulnera derechos constitucionales, así como también comporta una inobservancia del deber de acatar, ejecutar con prontitud y diligencia lo ordenado por el máximo Órgano de administración de justicia constitucional.

Pretensión concreta

El señor Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de apoderado de sus hermanos Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, dentro de sus pretensiones, señala:

1. Se requiera el inmediato cumplimiento de lo ordenado en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, de 14 de octubre del 2014, en la parte que no involucra la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; a cuyo efecto se dispuso que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el término de sesenta días cumpla; esto es:

“materialice la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega de un terrero con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda adecuada y digna... debiendo entregarse además la diferencia económica que la permuta reconoce a favor de los accionantes...”.

“... otorgue asistencia psicológica (...) brinde atención médica gratuita...”.

“... se ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en media plana de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días, publique un extracto en el cual se reconozca su responsabilidad en el caso concreto y pida disculpas públicas a los accionantes...”.

“... efectúe una debida y oportuna difusión de esta sentencia...”.

“... brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble...”.

2. Se nos indemnice por los perjuicios que nos ha ocasionado el incumplimiento a lo ordenado en la sentencia, incluyéndose el pago de las costas y honorarios de nuestro defensor.
3. En ejercicio de las facultades coercitivas de las juezas y jueces, se impongan las multas compulsivas y progresivas diarias, hasta cuando se cumpla lo ordenado, conforme así lo dispone el Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial.

4. Se ordene la destitución de los señores Alcalde y Procurador Metropolitano en los cargos que actualmente ostentan, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a la que haya lugar por el desacato en que incurriera, conforme así lo dispone el Art. 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

De la contestación y sus argumentos

Doctor Marco Antonio Proaño Durán en calidad de subprocurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito

El 13 de mayo de 2015, comparece mediante escrito constante de fojas 31 a 36 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS, el doctor Marco Antonio Proaño Durán en calidad de subprocurador metropolitano, manifestando en lo principal:

Con relación a la medida de reparación que dispuso la rehabilitación, se informa que la Secretaría Metropolitana de Salud ha puesto en conocimiento de las Unidades de Salud la sentencia emitida por la Corte Constitucional, por lo que los accionantes pueden acceder a los servicios de salud cuando así lo requieran.

En cuanto a la publicación de las disculpas públicas, mediante oficio N.º 0204-CS del 25 de febrero de 2015, la señora Gabriela De Los Santos, secretaria de comunicación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, informó al procurador metropolitano de la misma institución, que el 30 de diciembre de 2014, se ha realizado la publicación en el diario La Hora.

Respecto a la medida que ordenó la materialización de la permuta del bien inmueble, se señala que:

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el jueves 19 de enero de 2012, luego de analizar el Informe No. IC-2011-524 emitido por la Comisión de Propiedad y Espacio Público, de conformidad con lo que disponen los artículos 423, 438; y, 439 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, RESOLVIÓ: autorizar la permuta del predio No. 800116, clave catastral No. 41002-02-010, de propiedad de Manuel Antonio Ramírez Flores, ubicado en el Pasaje Yépez, Sector la Primavera, Parroquia Belisario Quevedo, que fue declarado de utilidad pública mediante resolución No. 15/2011 de 26 de agosto de 2011 de la Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; con el predio de propiedad municipal No. 169891, clave catastral No. 31709-20-003, ubicado en la calle B y pasaje 2, Barrio Las Cuadra, Parroquia Chillogallo.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deberá cancelar la diferencia de USD \$450,36 por concepto de la citada permuta a favor de los herederos del señor Manuel Antonio Ramírez Flores, conforme consta en el cuadro de avalúos detallado en el Oficio No. DMF-105-11 de la Dirección Metropolitana Financiera de 24 de febrero de 2011.

Adicionalmente se señala que la Dirección Jurídica de la Zona (antes Subprocuraduría Zonal), mediante oficio N.º

SZEE-886-2013 del 11 de diciembre de 2013, solicitó a los herederos de Manuel Antonio Ramírez Flores y de Luz María Enríquez Villaroel, para continuar con el proceso de escrituración de la permuta, que presenten copia certificada de la escritura pública de adquisición del inmueble, el comprobante de pago del impuesto predial y el certificado de gravámenes actualizado; sin embargo, los referidos documentos no fueron presentados. Afirman que pese a los constantes requerimientos, no se ha remitido la documentación solicitada, hecho que ha impedido al municipio concluir con el referido trámite.

En cuanto al proceso de determinación económica este ya ha sido iniciado en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito, dentro del cual se ha solicitado el nombramiento de un perito técnico en materia de construcciones con el fin de que se haga el estudio del valor de la casa; asimismo, dentro del referido proceso, se ha requerido la exhibición de documentos que permitan establecer la cuantía de honorarios profesionales, arrendamientos y valor por concepto de menaje del hogar.

Finalmente, manifiesta que en lo que “... respecta a las acciones de repetición se procederá con estas una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo establezca los montos de la indemnización a los accionantes”.

Audiencia pública

El 18 de febrero de 2016, tuvo lugar la audiencia pública dentro del caso N.º 0016-15-IS en atención a lo dispuesto en la providencia del 13 de enero de 2016, emitida por parte de la jueza constitucional, Roxana Silva Chicaiza, en calidad de jueza sustanciadora, conforme se desprende de la certificación constante a foja 254 del expediente constitucional.

A nombre de los legitimados activos compareció el doctor Wilson Yupanguí, quien en lo principal manifestó que la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, dispuso la restitución del derecho, lo cual consistía en la materialización de una permuta y la entrega de una vivienda digna a las víctimas. No obstante, refiere que la sentencia fue emitida en el año 2014 y hasta la presente fecha no se ha dado cumplimiento al mandato constitucional. Finalmente, señala que tampoco se tiene conocimiento si se está avanzando en el proceso para dar cumplimiento o no a la sentencia.

Por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, compareció el doctor Marco Proaño y la doctora Mónica Amaquiña, quienes al respecto del cumplimiento de la sentencia constitucional manifestaron lo siguiente:

... el tema de la permuta ya esta concluido, lo que requerimos es la presencia nuevamente de los accionantes para que se firmen los formularios de transferencia de dominio y se concluya el tema que corresponde a la permuta¹.

¹ Minuto 11:39 de la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 2016 dentro de la causa N.º 0016-15-IS.

Por otra parte en el tema de la casa nosotros habíamos comunicado a la Corte Constitucional que de la certificación emitida por la unidad correspondiente de gestión de bienes inmuebles no poseíamos una casa, en el distrito, con las características que había sido dispuesta por la Corte Constitucional. En esa virtud nosotros solicitamos dentro del proceso contencioso administrativo que fue aceptado dentro del término de prueba un peritaje que nos permita valorar que es lo que debemos cancelar en el tema de la casa para nosotros indemnizar los valores que estaban previstos para los accionantes eso en cuanto al terreno y en cuanto a la casa. Adicionalmente la Corte nos dispuso que se ordene en todo el distrito la atención médica a los accionantes la cual ha sido debidamente comunicada a los mismos (...) sin embargo existe la certificación de que ninguno de los accionantes se han acercado a los diferentes centros de salud ni tampoco se han acercado para ser atendidos psicológicamente como fue dispuesto por la Corte pese a ser notificados con la designación del psicólogo...².

También se dispuso que se haga un curso o cursos de capacitación para el personal de la institución municipal relacionado con las declaratorias de utilidad pública. Eso fue certificado y anexado en el cual el instituto de capacitación municipal señalaba que ya se había hecho un curso respecto a la declaratoria de utilidad pública también se tenía previsto el cronograma del POA institucional un curso de capacitación respecto de la malla de atención ciudadana con nueva certificación se ha señalado que se ha realizado un nuevo taller de declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles el mismo que estuvo orientado a la capacitación de los directores jurídicos de las administraciones zonales del Distrito Metropolitano igualmente a los directores de gestión del territorio...³.

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, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

El cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, previsto en el artículo 436 numeral 9

² Minuto 11:58 de la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 2016 dentro de la causa N.º 0016-15-IS.

³ Minuto 14:09 de la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 2016 dentro de la causa N.º 0016-15-IS.

de la Constitución de la República, encuentra una doble función, la protección de los derechos constitucionales así como también garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia constitucional.

En este contexto, este Organismo en su jurisprudencia vinculante constante 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”.

Así también, esta Corte Constitucional 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 un 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 esta misma línea de pensamiento, este Organismo ratifica el criterio constante en la sentencia N.º 0008-09-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0009-09-IS, por la Corte Constitucional, para el período de transición, en tanto se determinó que:

Esta Corte deja en claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. 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 un 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 aún aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana.

En este orden de ideas, esta Corte Constitucional 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*, en lo que respecta 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.

Finalmente se evidencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tal y como fue concebida por el constituyente, desarrollada por el legislador y por este Organismo en su jurisprudencia, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza se orienta al cumplimiento de la sentencia constitucional que no ha sido ejecutada para de esta manera garantizar una efectiva reparación integral.

La Corte Constitucional, para la resolución del presente caso, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia N.º 146-14-SEP-CC del 1 de octubre de 2014, dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, por el Pleno de la Corte Constitucional, ¿ha sido cumplida integralmente?

En el análisis específico, el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1773-11-EP, dictó como medidas de reparación integral la restitución del derecho, reparaciones inmateriales, reparaciones materiales y medidas adicionales, cuyo cumplimiento será analizado por esta Corte Constitucional de forma individualizado.

Restitución del derecho

La primera medida de reparación integral contenida en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, dispuso que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito proceda con la materialización de la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega de un terreno con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda digna; adicionalmente, se ordenó la entrega de la diferencia económica que la permuta reconoce a favor de los accionantes. Para el cumplimiento de esta medida, el Pleno de la Corte Constitucional otorgó el plazo de sesenta días contados a partir de la notificación de la sentencia.

En este contexto, considerando que la sentencia fue notificada a las partes procesales el 14 y 15 de octubre de 2014, se advierte que el término concedido por el Pleno de la Corte Constitucional al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para dar cumplimiento a sus dos obligaciones, feneció el 14 de diciembre de 2014.

Cabe señalar que en cuanto a la materialización de la permuta y la entrega de una vivienda, la parte motiva de la sentencia constitucional N.º 146-14-SEP-CC –a foja 53–, advirtió que en sesión del 19 de enero de 2012, el Concejo Metropolitano de Quito resolvió autorizar la permuta del predio N.º 800116 clave catastral N.º 41002-02-010, de propiedad de Manuel Antonio Ramírez Flores, ubicado en

el pasaje Yépez, sector La Primavera, parroquia Belisario Quevedo, con el predio de propiedad municipal N.º 169891 clave catastral N.º 31709-20-003, ubicado en la calle B y pasaje 2, barrio Las Cuadras, parroquia Chillogallo, "... estableciéndose un valor a cancelar de \$450.36 dólares por parte del Municipio de Quito a favor de los herederos del señor Manuel Antonio Ramírez Flores, accionantes" (fojas 79 a 83 del expediente constitucional).

El 11 de diciembre de 2013, el subprocurador zonal Eugenio Espejo envió el oficio N.º SZEE-886-2013⁴ a los herederos del señor Manuel Antonio Ramírez Flores y de la señora Luz María Enríquez Villarroel, mediante el cual solicitó remitan "... copia certificada de la escritura pública de adquisición de su inmueble, el Comprobante de Pago del impuesto predial y el certificado de gravámenes actualizado", esto con la finalidad de continuar con el proceso de escrituración de la permuta. Solicitud que fue reiterada conforme se desprende de los oficios N.º 0125-AZEE-DJZEE del 8 de mayo de 2015⁵ y N.º 091-AZEE-DJZEE del 9 de abril de 2015⁶.

El 18 de diciembre de 2014⁷, el director metropolitano de gestión de bienes inmuebles del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito remitió un escrito al subprocurador metropolitano (e), mediante el cual da a conocer que ha procedido a examinar todo el inventario de propiedades inmobiliarias, por lo que informa que "... no se ha encontrado una propiedad que brinde las comodidades y facilidades de vivienda digna...". Concomitantemente manifiesta que la municipalidad no dispone de construcciones "... sino de terrenos libres de construcción, los mismos que no fueron rematados en la convocatoria realizada en octubre de 2013, y que es lo único que a la fecha se tiene disponible".

Mediante escrito del 4 de junio de 2015⁸, el subprocurador metropolitano remite al administrador zonal norte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el certificado original de gravámenes N.º C180381957001 del 19 de mayo de 2015, que corresponde a los cónyuges Manuel Antonio Ramírez Flores y Luz María Enríquez Villarroel, esto con la finalidad de continuar con el trámite de la permuta. Así también solicita que "... se proceda a notificar permanentemente y por escrito a los hermanos Ramírez, con el fin que proporcionen la documentación necesaria para concluir con la permuta dispuesta por la Corte Constitucional...".

Conforme lo anotado, se advierte que desde el año 2012, el Concejo Metropolitano de Quito resolvió autorizar la permuta del predio N.º 800116 a favor de los herederos de los señores Manuel Antonio Ramírez Flores y Luz María Enríquez Villarroel; por su parte, en el año 2014, fecha en la que se dictó la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, el

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito señaló que se encontraba en trámite la realización de la permuta. No obstante, de la revisión del expediente, esta Corte advierte que han transcurrido aproximadamente dos años, sin que la permuta ordenada se perfeccione mediante una escritura pública y la respectiva entrega de un terreno con una vivienda digna, así como tampoco se ha procedido con la cancelación de \$450.36 (cuatrocientos cincuenta dólares con 36/100), valor determinado a favor de los accionantes, como diferencia económica del bien a permutarse.

Así, conforme las alegaciones realizadas por la doctora Mónica Amaquiña en representación del Municipio de Quito, durante la celebración de la audiencia pública⁹, esta manifestó que continúa tramitándose el proceso de permuta debido a que no cuentan con los documentos solicitados a los accionantes. En cuanto a la entrega de una casa digna, mencionó que conforme indicó el director metropolitano de gestión de bienes inmuebles del referido Organismo, "... no se ha encontrado una propiedad que brinde las comodidades y facilidades de vivienda digna...".

Durante la celebración de la audiencia pública, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito presentó una minuta¹⁰ en la cual se desprende la información y detalle de la propiedad de los señores Manuel Antonio Ramírez y Luz María Enríquez Villarroel, la cual fue expropiada por el Municipio de Quito, así como también se realizó un detalle e identificación de la propiedad municipal a permutar.

Resulta necesario realizar varias precisiones respecto del cumplimiento de la primera medida, –como ya se anotó anteriormente– a foja 92 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS, consta un escrito del 18 de diciembre de 2014, dirigido al subprocurador metropolitano (e), por parte del director metropolitano de gestión de bienes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señalando que la municipalidad no dispone de construcciones, sino que únicamente cuenta con terrenos libres de construcción.

Conforme lo anotado, esta Corte Constitucional observa que el Municipio de Quito estaría buscando una propiedad inmobiliaria que brinde las condiciones y facilidades de una vivienda digna en un sitio distinto del que se encuentra ubicado el terreno que se supone va a ser permutado a favor de los accionantes; este tipo de actuación podría generar una interpretación errónea de la medida de reparación integral ordenada por esta Corte, puesto que la medida fue clara y taxativa al ordenar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito permute un terreno con similares dimensiones y características a favor de la familia Ramírez

⁴ Foja 52 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

⁵ Foja 53 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

⁶ Foja 51 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

⁷ Foja 92 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

⁸ A foja 255 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

⁹ El 18 de febrero de 2016 se realizó la audiencia pública en el caso N.º 0016-15-IS, convocada mediante providencia de 13 de enero de 2016.

¹⁰ Conviene señalar que el borrador de minuta presentado por la Municipalidad de Quito, no se encuentra suscrito por ningún abogado, motivo por el cual no puede ser considerado un documento habilitante que permita determinar el cumplimiento de la medida de reparación "restitución". Foja 256 a 258 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

Enríquez, lo que comporta la entrega de un terreno con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda adecuada y digna.

En base a lo referido, el Municipio de Quito, para dar cumplimiento a la primera medida dispuesta en la sentencia constitucional, tenía dos opciones en primer lugar, ubicar un terreno que cuente con una infraestructura de una vivienda digna o en segundo lugar, construir una vivienda digna en el terreno autorizado por el Concejo Metropolitano de Quito para realizar la permuta.

Sobre lo mencionado, vale considerar que fue clara la obligación de “hacer” que debía llevar a cabo el Municipio de Quito, en este sentido el cumplimiento de una obligación no puede supeditarse a cuestiones meramente formales o que no dependan de la voluntad de los beneficiarios de la medida, puesto que los servidores públicos se encuentran obligados a recurrir a todos los medios necesarios para ejecutar las sentencias expedidas por la Corte Constitucional, en este sentido la sentencia constitucional N.º 146-14-SEP-CC, estableció una conducta expresa, determinando cada uno de los actos y la forma precisa en que estos se debían llevar a cabo para reparar integralmente a la familia Ramírez Enríquez. Por lo tanto, se evidencia el incumplimiento de la primera medida de reparación integral tipo restitución del derecho.

Reparaciones inmateriales

La segunda medida de reparación integral de tipo reparación inmaterial, contenida en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, contiene cuatro obligaciones, las cuales serán analizadas de manera individualizada.

La primera obligación dispuso que un ente, que no esté involucrado, otorgue a los accionantes, asistencia psicológica por las afectaciones que los hechos efectuados provocaron en su proyecto de vida. Adicionalmente, ordenó que la Secretaría de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde atención médica gratuita y oportuna a los accionantes.

Vale destacar que esta medida fue adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, al evidenciar que uno de los hermanos Ramírez Enríquez al momento de dictar la sentencia era adulto mayor y requería atención prioritaria por parte del Estado, conforme lo determinado en el artículo 36 de la Constitución de la República. Sobre estas consideraciones se justificó los estados de necesidad y subsidiariedad de la familia Ramírez Enríquez.

En este contexto, de la documentación constante en el expediente constitucional, se advierte que el 20 de octubre de 2014, la Secretaría de Salud del Municipio de Quito remitió el oficio N.º SS-2014-0000727¹¹, al procurador

metropolitano de la referida Institución, informando que en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional, se “ha puesto en conocimiento la referida sentencia a todas las Unidades de Salud para los fines legales respectivos”.

El secretario metropolitano de salud (s), el 21 de mayo de 2015, puso en conocimiento del subprocurador metropolitano del Municipio de Quito el oficio N.º SS-2015-0000562¹², mediante el cual comunicó que se ha dispuesto “... al señor Freddy Burbano, psicólogo de la Unidad Metropolitana de Salud Sur, sea quien atienda a la familia Ramírez...”

El 28 de mayo de 2015, el subprocurador metropolitano remitió un escrito al señor Luis Ramírez Enríquez y otros¹³, a fin de comunicarle que se ha dispuesto que todas las Unidades de Salud, “les brinden la atención médica gratuita y oportuna en el momento que así lo requiera usted y sus representados”.

El 12 de febrero de 2016¹⁴, el psicólogo Freddy Burbano remitió el memorando N.º 62-UMSS-PSICOLOGÍA a la directora de la Unidad Metropolitana de Salud Sur del Municipio de Quito, mediante el cual informó que ninguno de los miembros de la familia Enríquez, “han acudido a realizarse ningún chequeo Médico ni Atención Psicológica en la Unidad Metropolitana de Salud Sur...”.

El secretario de salud (e) mediante oficio N.º MDMQ-SS-00154 del 13 de febrero de 2016¹⁵, puso en conocimiento al subprocurador metropolitano que una vez revisados los “expedientes de atención médica no se registra ningún historial...” con los nombres de los señores Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez.

Conforme lo anotado, esta Corte Constitucional advierte que la Secretaría Metropolitana de Salud del Municipio de Quito, en virtud de lo ordenado en sentencia constitucional procedió a disponer las acciones que a su criterio estimó suficientes a fin de dar cumplimiento a la medida de reparación integral, así dispuso que el psicólogo Freddy Burbano sea el profesional que atienda a la familia Ramírez Enríquez, concomitantemente se puso en conocimiento de todas las Unidades de Salud del Municipio de Quito, su obligación de atender de forma gratuita y oportuna a todos los miembros de la mentada familia.

No obstante, pese a haberse emitido dichas disposiciones, las respectivas Unidades de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, refieren que de la revisión de sus registros, no existe constancia que los beneficiarios de la medida hubieran asistido a recibir el tratamiento médico ordenado por esta Corte Constitucional.

¹¹ Foja 46 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

¹² Foja 106 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

¹³ Foja 107 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

¹⁴ Foja 265 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

¹⁵ Foja 261 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

Cabe destacar que si bien la Secretaría Metropolitana de Salud del Municipio de Quito procedió a nombrar a un experto en la rama de la psicología y a ordenar a las diferentes unidades de salud del Municipio de Quito, respecto de su obligación de brindar un tratamiento gratuito a la familia Ramírez Enríquez, no puede considerarse como cumplida esta obligación contenida en la segunda medida de reparación integral –tipo reparación inmaterial–, ordenada por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, esto por cuanto el cumplimiento por parte del sujeto obligado no se agota con el simple hecho de nombrar a un psicólogo y disponer a las unidades de salud que brinden atención a los beneficiarios de la medida.

La obligación de la Secretaría Metropolitana de Salud del Municipio de Quito, involucra la adopción de todos los medios necesarios hasta la completa ejecución de lo dispuesto, esto con la finalidad de velar por el cumplimiento integral de la medida. Para lo cual era necesario que en dicha Secretaría se asegure que los beneficiarios de la medida hubieren recibido la información respecto a la intención de brindarles atención médica y psicológica, de ahí que lo dispuesto no se agota con la adopción de simples directrices al personal integrante de las unidades de salud y con un solo requerimiento remitido a los accionantes.

Además, no consta del expediente que el escrito del 28 de mayo de 2015, mediante el cual el subprocurador metropolitano comunicó al señor Luis Ramírez Enríquez y otros, que se dispuso la atención ordenada en la sentencia constitucional, hubiere sido efectivamente recibido por el representante de los beneficiarios. Por lo que la actuación adecuada comportaba que se insistiera en la remisión de dicha información y que se corrobore su correcta recepción, con objeto de asegurarse que los beneficiarios, conociendo la clara intención de la municipalidad, opten por acudir o no de forma voluntaria a recibir la atención médica o psicológica. De esta manera, la remisión de un solo comunicado, de cuya recepción no se tiene certeza, no puede derivar en el cumplimiento de la primera obligación contenida en la segunda medida de reparación integral.

La segunda obligación contenida en la segunda medida de reparación integral, dispuso que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito proceda a pedir disculpas públicas a los accionantes Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, mediante la publicación en un periódico de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días. En la publicación, el Municipio de Quito debía reconocer su responsabilidad en el caso concreto, por los hechos acaecidos a partir de la Administración Municipal del año 2004.

Conviene señalar, que si bien esta Corte Constitucional no fijó un término para que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito dé cumplimiento a la disposición constitucional, esta debía ser ejecutada de forma inmediata, en atención a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales.- 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”.

De la revisión del expediente constitucional N.º 0016-15-IS de fojas 48 a 50, esta Corte Constitucional observa la existencia de copias certificadas de las publicaciones realizadas en el diario “La Hora”, y de fojas 102 y 103, los ejemplares originales de las publicaciones realizadas. El texto publicado en la prensa textualmente, refiere:

EXTRACTO DE PUBLICACIÓN

Dr. RÓMULO GARCÍA SOSA, Procurador Metropolitano y como tal Representante Legal y Judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la delegación conferida por el señor Alcalde Metropolitano, mediante Resolución A005 del 13 de junio del 2014, dando cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia de fecha 1 de octubre de 2014, notificada el 14 de Octubre dentro de la acción extraordinaria de protección No. 1772-11-EP, manifiesto a nombre del Distrito Metropolitano de Quito lo siguiente:

En el año 2004 el Municipio Metropolitano de Quito a través de la Administración Zonal Norte, realizó trabajo de ensanchamiento del pasaje Carlos Yépez, colindante con la propiedad del señor Manuel Antonio Ramírez Flores y Luz María Enríquez Villarroel. Por estos trabajos realizados, la propiedad del señor Manuel Ramírez sufrió afectación por efecto del ensanchamiento del referido pasaje, sin haberse iniciado, a esa fecha los procedimientos administrativos y legales correspondientes.

Como medida de reparación integral, esta Municipalidad reconoce su responsabilidad por los hechos cometidos por funcionarios municipales de anteriores administraciones, cuyas acciones u omisiones a partir del año 2004, han ocasionado vulneración de derechos constitucionales, tanto por la ejecución del derrocamiento de la vivienda, como la apropiación inconstitucional del bien de los señores Manuel Antonio Ramírez Flores y Luz María Enríquez Villarroel, y por la omisión acerca de los pedidos de los accionantes para la reparación de los derechos violentados; actuaciones que conllevaron la transgresión de su derecho a la propiedad, ya que no se observó lo establecido en el Art. 323 de la Constitución de la República. La afectación fue mayor al vulnerar el derecho a la vivienda, sin existir una previa notificación o aviso alguno por parte de los funcionarios Municipales respectivos, poniendo en peligro la integridad física de los habitantes de la vivienda, ya que al momento del derrocamiento, estos se encontraban en el interior de la vivienda.

En vista de lo anteriormente expuesto, con el objeto de garantizar que los hechos relatados no vuelvan a repetirse, expresamos nuestras disculpas públicas a los señores Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, miembros de la Familia Ramírez Enríquez, quienes fueron perjudicados, por la violación de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso, propiedad, prohibición de confiscación, vivienda adecuada y dignidad humana, consagrados en la Constitución de la

República, actos realizados en la administración municipal del año 2004, así como por la inacción generada en los años posteriores.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se compromete públicamente a adoptar las medidas legales, administrativas y financieras necesarias a fin de evitar que este tipo de actos se repitan en la presente y posteriores administraciones.

Conforme se desprende de la documentación remitida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las tres publicaciones ordenadas por esta Corte Constitucional se llevaron a cabo el 11 de diciembre de 2014, 8 de abril de 2015 y 9 de abril del mismo año.

Del texto publicado, se advierte que la administración municipal reconoció su culpabilidad y responsabilidad en la vulneración de derechos constitucionales a la familia Ramírez Enríquez, comprometiéndose a adoptar todas las medidas legales, administrativas y financieras a fin de evitar que se repitan este tipo de actos. En este sentido, esta Corte Constitucional verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la segunda obligación contenida en la segunda medida de reparación integral –tipo reparaciones inmateriales–.

En cuanto a la tercera obligación contenida en la segunda medida de reparación integral dispuesta en la sentencia constitucional N.º 146-14-SEP-CC, se ordenó como “garantía de no repetición” que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, así como también respecto del mejoramiento de la atención ciudadana.

El 20 de mayo de 2015, mediante oficio N.º 124-SGP-ICAM-15¹⁶, el director metropolitano de capacitación informó al subprocurador metropolitano que conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional, el Municipio de Quito en el mes de octubre de 2014, «... procedió a realizar la capacitación denominada “Taller sobre Normativa Actualizada del MDNQ” cuyo objetivo es actualizar los conocimientos en las normas aplicadas en las áreas legales del MDMQ...». Concomitantemente refirió que en el taller se incluyó el tema “declaratoria de utilidad pública y expropiaciones” a cargo del expositor, doctor Juan Pablo Aguilar Andrade.

En el mismo oficio se menciona que con relación al tema de atención ciudadana “... el Instituto Metropolitano de Capacitación-ICAM, dentro del POA anual ha establecido desde el 15 de junio del 2015 la realización del señalado curso...”.

Adjunto al referido oficio se encuentra el Memorando N.º ICAM-JBR-22-2014 del 30 de julio de 2014¹⁷, mediante el cual el director metropolitano de capacitación refiere que

conforme al compromiso adquirido con la Procuraduría Metropolitana del MDMQ, se apoyará logísticamente en el evento de participación denominado “Taller sobre normativa actualizada del MDMQ” a llevarse a cabo los días 3, 9, 17, 24 y 31 de octubre de 2014.

Conforme lo descrito en párrafos anteriores, esta Corte Constitucional advierte de la documentación remitida por el Municipio de Quito, que los días 3, 9, 17, 24 y 31 de octubre de 2014, se realizó el “Taller sobre normativa actualizada del MDMQ”, empero conviene destacar que la planificación del referido seminario inició el 30 de julio de 2014, y que de la propia documentación se desprende que el expositor Juan Pablo Aguilar disertó sobre “derecho municipal”. No obstante, la sentencia constitucional N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1773-11-EP fue notificada a las partes procesales el 14 y 15 de octubre de 2014, y en su tercera disposición contenida en la segunda medida de reparación integral ordenó de forma taxativa que era obligación del Municipio de Quito realizar una capacitación respecto del “procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble”.

Sobre lo expuesto se colige que el Municipio de Quito, con la documentación remitida a esta Corte Constitucional, pretende inducir a error a este Organismo, respecto del cumplimiento de la obligación en cuestión, toda vez que el taller referido fue planificado con anterioridad a la emisión de la decisión constitucional. Adicionalmente, la medida de “no repetición” se encontraba encaminada en que se realice una capacitación específica a los funcionarios municipales respecto del “procedimiento a seguir para declarar la utilidad pública de un bien inmueble”, y no sobre derecho municipal en general.

En cuanto a la capacitación para el “mejoramiento de la atención ciudadana”, la municipalidad no ha remitido ningún documento mediante el cual justifique la realización de las acciones pertinentes y tendientes a dar cumplimiento a la referida medida de reparación integral.

Como consecuencia de lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha incumplido con la tercera obligación contenida en la tercera medida de reparación integral dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

Finalmente, la cuarta obligación, contenida en la segunda medida de reparación integral dispuesta por la Corte Constitucional, ordenó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito inicie un proceso de repetición en contra de los funcionarios responsables de la vulneración de derechos de la familia Ramírez Enríquez; sin embargo, de la revisión del expediente constitucional, no se advierte ningún documento mediante el cual se pueda constatar que efectivamente se ha iniciado con el proceso de repetición.

De lo anotado, esta Corte Constitucional verifica el incumplimiento de lo dispuesto en la cuarta obligación contenida en la segunda medida de reparación integral dictada dentro de la sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

¹⁶ Foja 87 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

¹⁷ Foja 88 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

Medidas de reparación integral adicionales

La tercera medida de reparación integral –adicionales–, contenida en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, contiene tres obligaciones, las cuales serán analizadas de manera independiente.

Con relación a la primera y tercera obligaciones contenidas en la tercera medida de reparación integral, esto es dejar sin efecto la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011, así como la sentencia dictada el 24 de junio de 2011, emitida por el juez séptimo de trabajo de Pichincha, debe señalarse que estas poseen dos particularidades; la primera se refiere a la identidad de sujeto, ya que el mismo órgano que emite la medida es el encargado de cumplirla y el segundo rasgo distintivo, tiene relación con su cumplimiento integral y de forma inmediata.

De lo referido en el párrafo precedente, esta Corte Constitucional concluye que la primera y tercera disposiciones constitucionales se encuentran cumplidas de forma integral desde el preciso momento en que la sentencia fue notificada a las partes procesales. En este sentido, la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1773-11-EP, fue notificada el 14 y 15 de octubre de 2014, provocando que desde ese momento los dos actos: 1) sentencia dictada el 7 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011 y 2) sentencia dictada por el juez séptimo de trabajo de Pichincha, el 24 de junio de 2011, dejen de surtir efecto.

En cuanto a la segunda obligación contenida en la tercera medida de reparación integral, la Corte Constitucional dispuso que el Consejo de la Judicatura investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha e informe sobre lo actuado y resuelto al respecto.

El 8 de septiembre de 2015, el director nacional de asesoría jurídica del Consejo de la Judicatura remitió a esta Corte Constitucional el oficio N.º CJ-DNJ-SNP-2015-242¹⁸, mediante el cual informó respecto de las actuaciones realizadas y medidas adoptadas, conducentes al cumplimiento a la sentencia constitucional.

En este sentido, el director nacional de asesoría jurídica del Consejo de la Judicatura señaló que mediante providencia del 2 de diciembre de 2014, el doctor Luis Enríquez, director provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, dispuso al coordinador de la Oficina de Control Disciplinario, “... inicie la respectiva investigación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento del Ejercicio de Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura...”. Una vez concluida la investigación, el 29

de diciembre de 2014, el abogado Francisco Chacón Ortiz, coordinador de la Oficina de Control Disciplinario, emitió el respectivo informe motivado concluyendo:

... que la actuación de los Doctores María de los Ángeles Montalvo, Guido Mantilla Cardoso y Jorge Mazón Jaramillo, en calidad de Jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materia Residual de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, devienen de hechos meramente jurisdiccionales, que la decisión adoptada en la sentencia de fecha 07 de septiembre del 2011, surge desde la perspectiva de la sana crítica...

Por lo expuesto, el director de la Oficina de Control Disciplinario sugirió el archivo del expediente investigativo, así, el 29 de diciembre de 2014, el director provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, “... acogió el informe emitido por el abogado Francisco Chacón Ortiz, Coordinador de la Oficina de Control Disciplinario y dispuso el Archivo del expediente administrativo”.

Vale destacar que del oficio remitido por el Consejo de la Judicatura, se advierte que la Oficina de Control Disciplinario, una vez concluida la respectiva investigación, procedió a emitir su informe el 29 de diciembre de 2014, llegando a determinar que una vez revisadas las actuaciones de los doctores María de los Ángeles Montalvo, Guido Mantilla Cardoso y Jorge Mazón Jaramillo en calidad de jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materia Residual de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se evidencian “elementos netamente jurisdiccionales” motivo por el cual se sugirió el archivo del expediente investigativo. Así, el 29 de diciembre de 2014, el director provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, resolvió acoger el informe remitido por la Oficina de Control Disciplinario, y dispuso el archivo del expediente disciplinario.

Resalta del contenido de la documentación ingresada a esta Corte Constitucional que el Consejo de la Judicatura en cumplimiento de lo dispuesto por el Pleno del Organismo, procedió con el inicio del expediente disciplinario en contra de las autoridades jurisdiccionales, lo que deriva en el cumplimiento de la segunda obligación contenida en la tercera medida de reparación integral dispuesta en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

Reparación material

La cuarta medida de reparación integral –reparación material–, dispuesta en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, contiene cuatro obligaciones. Ahora bien, resulta necesario precisar que si bien el sujeto obligado al cumplimiento de las primeras tres obligaciones es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, su cumplimiento se encuentra supeditado al dictamen por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro de un proceso de ejecución de reparación económica en el que se determine el monto a ser cancelado a favor de la familia Ramírez Enríquez, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la regla jurisprudencial contenida en la

¹⁸ Foja 181 a 182 del expediente constitucional N.º 0016-15-IS.

sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida en el caso N.º 0015-10-AN y los criterios sentados en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0024-10-IS.

Con esta consideración, la primera, segunda y tercera obligación contenidas en la cuarta medida de reparación integral son de carácter pecuniario, puesto que dispone que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a favor de los accionantes tres montos: 1) El valor por la afectación económica causada durante diez años por cuanto tuvieron que arrendar viviendas ajenas; 2) el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento, y 3) los gastos generados por los servicios judiciales contratados durante estos años, dadas las condiciones socioeconómicas de los accionantes.

De la revisión del expediente constitucional N.º 0016-15-IS, esta Corte Constitucional observa que el conocimiento del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1658, recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1. Ahora bien a fojas 683 a 686 del respectivo expediente, se desprende que la autoridad jurisdiccional, el 15 de febrero de 2016, ha procedido a dictar auto resolutorio mediante el cual ordena:

Por lo que, se manda a que la entidad demandada pague a los accionantes la suma de CIENTO SETENTA Y SEIS MIL TREINTA Y NUEVE COMA SETENTA Y CUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA (USD \$ 176.039,64), para lo cual se concede el término improrrogable de quince días; término dentro del cual cualquiera de las partes deberá informar documentadamente al Tribunal el cumplimiento de esta disposición. No ha lugar el pago de intereses reclamado por el actor, por no encontrarse dispuesto en la resolución que se ejecuta.

Vale destacar que mediante auto del 7 de septiembre de 2015, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, dispusieron al perito, economista Luis Aníbal Ortiz, que determine el monto de la reparación integral, para lo cual debía considerar las disposiciones de la Corte Constitucional contenidas en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC. El perito designado presentó el informe, concluyendo lo siguiente:

i) al primer rubro fijación de las pensiones de arrendamiento toma en consideración el artículo 17 de la Ley de Inquilinato referente al máximo de las pensiones de arrendamiento de un inmueble que no puede exceder de la doceava parte del diez por ciento del avalúo comercial que conste en el Catastro Municipal, para lo cual emplea los avalúos comerciales e impuesto municipal desde el año 2004 al 2015, estableciendo el canon mensual que debía cancelarse por concepto de canon de arrendamiento, el mismo que va desde un dólar (USD \$ 1,00) a ciento seis dólares (USD \$ 106,00) mensuales, lo cual da un monto de sesenta y un mil treinta y siete dólares con cincuenta y dos centavos de dólar (USD \$ 61.037,52) como reparación económica. ii) Respecto al valor que debe ser solventado por el menaje de hogar perdido en el derrocamiento establece el monto de cinco mil dólares (USD \$ 5.000,00); y, el último rubro iii) gastos generados por servicios judiciales contratados por estos años toma en consideración el artículo

42 de la Ley de Federación de Abogados del Ecuador y señala el monto del contrato de servicios profesionales por cincuenta mil dólares (USD \$ 50.000,00), lo cual da una cantidad de ciento dieciséis mil treinta y siete dólares con cincuenta y dos centavos de dólar (USD \$ 116.037,52).

Al respecto, la autoridad jurisdiccional consideró que del informe pericial presentado y de los documentos que acompaña se desprende que efectivamente si bien la Ley de Inquilinato establece en su artículo 17 el monto que puede ser considerado como máximo para determinar un canon de arrendamiento, "... de la revisión de los avalúos catastrales existen rubros que están por muy debajo de la realidad económica de nuestra ciudad, adicionalmente un avalúo catastral no puede disminuir en el tiempo, lo cual se observa en el presente caso...".

En base a lo manifestado, la autoridad jurisdiccional procedió a calcular el primer ítem: "... valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas ajenas", para lo cual consideró aspectos como: año, fracción básica deducible por gastos personales, valor deducible, gasto personal vivienda, canon mensual, canon anual, llegando a determinar que por afectación económica generada durante diez años a los seis hermanos de la familia Ramírez, asciende a \$155.656,80 (ciento cincuenta y cinco mil seiscientos cincuenta y seis dólares con 80/100) correspondiendo a cada hermano el valor de \$25.942,80 (veinte y cinco mil novecientos cuarenta y dos dólares con 80/100).

Respecto al segundo ítem de la reparación económica: "... pague a los accionantes una cantidad económica que solvente el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento", se determinó la cantidad de USD 12.000,00 (doce mil dólares), valor para los seis hermanos. Finalmente en lo que tiene que ver con el tercer ítem de la reparación económica: "iii) pague a los accionantes un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados durante estos años, dadas las condiciones socioeconómicas de los accionantes", se fijó la cantidad \$8.382,84 (ocho mil trescientos ochenta y dos dólares con 84/100).

La sumatoria de los tres rubros da un total de \$176.039,64 (ciento setenta y seis mil treinta y nueve dólares con 64/100)¹⁹, valor a ser cancelado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual la autoridad jurisdiccional concedió el término improrrogable de quince días.

Debido a la falta de documentación que evidencie la materialización del pago determinado por la autoridad jurisdiccional por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a favor de los accionantes, esta Corte Constitucional colige que existe un incumplimiento

¹⁹ Auto resolutorio de 15 de febrero de 2016, emitido por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 dentro del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1658.

de las primera, segunda y tercera obligaciones contenidas en la cuarta medida de reparación integral tipo reparación material.

Continuando con el análisis, se establece que para el cumplimiento de la cuarta disposición contenida en la cuarta medida de reparación dispuesta en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, el Pleno de la Corte Constitucional concedió el plazo de 60 días contados a partir de la notificación –15 de octubre de 2014– para que la autoridad jurisdiccional correspondiente informe a esta Corte respecto del cumplimiento de la medida, el plazo concedido feneció el 14 de diciembre de 2014. En este sentido, si bien los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 no remitieron la documentación requerida dentro del plazo concedido para el efecto, empero se advierte que de forma continua han estado enviando la documentación pertinente, evidenciando la sustanciación del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1658.

Sin embargo de lo anterior, esta Corte considera importante referirse a las diferentes actuaciones solicitadas a los hermanos Ramírez Enríquez durante el desarrollo del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1658 en el marco del respeto a los principios de celeridad y simplicidad que rigen las garantías jurisdiccionales de conformidad con el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República del Ecuador el cual señala: “Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: (...) 2. a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz”.

En similar sentido, la sentencia N.º 011-16-SIS-CC ha sido enfática al señalar que dada la naturaleza del proceso de ejecución de reparación económica, no caben diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte de la demanda, apertura de prueba, aceptación de alegatos y designación de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales.

Del análisis del expediente, consta a fojas 319 del proceso, la providencia del 28 de octubre de 2014 en la que se dispuso: «En lo principal a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia N.º 146-14-SEP-CC (...) y en observancia del artículo 64, inciso primero del Código de Procedimiento Civil, que prevé: “Todo juicio principia con demanda (...)” se dispone, al señor LUIS JORGE RAMÍREZ ENRÍQUEZ, (...) presenten la demanda respectiva, la cual deberá reunir en lo que fuera pertinente los requisitos previstos en los artículos 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en el término de cinco días”. Este pedido fue cumplido el 13 de enero de 2015. A foja 340, consta la providencia del 23 de enero de 2015, en la que el Tribunal Contencioso Administrativo solicita que los legitimados activos completen su pretensión concreta, solicitud que fue cumplida el 26 de enero de 2015. Luego, a foja 342, está la providencia del 28 de enero de 2015, en la cual el tribunal concede al Municipio de Quito, el término de 20 días para que conteste la demanda y proponga las excepciones de las que se crea asistido.

De lo anotado este Organismo evidencia, que en el caso en estudio, el inicio del proceso de ejecución de reparación económica estuvo sujeto a una serie de requerimientos alejados a la naturaleza de esta clase de proceso, que como hemos mencionado reiteradamente, es de ejecución y no de conocimiento, por lo que debía tramitarse obedeciendo a la esencia misma de las garantías jurisdiccionales, esto es con sencillez, rapidez y eficacia, tal como lo indica la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, con el objeto de que la sentencia dictada por esta Corte dentro del caso N.º 1773-11-EP, que declaró la vulneración de varios derechos constitucionales de los hermanos Ramírez Enríquez, logre materializar la reparación ordenada en esta.

Otro aspecto que llama la atención, es la concesión (en providencia del 16 de abril de 2016, fojas 436), por parte del tribunal que conoció este proceso, del pedido presentado por el legitimado pasivo en el sentido de que designe perito técnico en materia de construcciones para que con base en un “historial fotográfico” determine el valor del inmueble que debía ser entregado a los hermanos Ramírez, como **medida de restitución** y que fue cumplido por el primer perito designado cuyo informe pericial consta de fojas 518 a la 531. Lo anterior denota una confusión respecto de los diferentes tipos de medidas de reparación integral y que llevaron a este tribunal, a exceder el ámbito de su competencia, la cual se supeditaba únicamente a cuantificar y ejecutar las medidas de reparación materiales, de tipo económicas.

Si bien es cierto, en el presente caso, esta confusión fue rectificada de oficio por el propio tribunal, esta Corte considera necesario aclarar e insistir que la competencia de los tribunales contenciosos administrativos en la tramitación de un proceso de ejecución de reparación económica, se limita a la cuantificación de la reparación material de tipo económica, sin que pueda pronunciarse respecto a otras medidas de reparación, las que corresponden exclusivamente a quien el juzgador de la garantía de fondo, haya determinado en la sentencia constitucional ejecutoriada que declaró la vulneración de derechos.

Informar respecto del cumplimiento

La quinta medida de reparación integral contenida en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, ordenó que las autoridades pertinentes informen a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 60 días.

De lo manifestado en párrafos precedentes, se desprende que la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1773-11-EP, fue notificada el 15 de octubre de 2014; en este sentido, se advierte que el plazo concedido a las autoridades pertinentes para informar respecto del cumplimiento de las medidas feneció el 14 de diciembre de 2014.

Sobre este contexto y de la revisión de la documentación remitida a esta Corte Constitucional, se observa que si bien las partes han remitido información que acredita las acciones realizadas, hasta la presente fecha, no se

encuentran ejecutadas integralmente todas las medidas de reparación integral dispuestas por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

Es preciso puntualizar que la falta de cumplimiento de las medidas de reparación en las cuales el sujeto obligado a su cumplimiento integral es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, evidencia una total negligencia por parte de la actual administración municipal, la cual no ha sido diligente para dar cumplimiento a lo dispuesto por esta Corte, desconociendo las disposiciones constitucionales en las que de manera expresa se determina que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento conforme lo señalado en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esto por cuanto ha fenecido en exceso los plazos concedidos por esta Corte Constitucional.

La actual administración de manera flagrante ha desconocido su obligación de realizar todas las acciones pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto por este Organismo, para reparar las vulneraciones de derechos en que incurrió la anterior administración municipal. De esta manera se ha desconocido que el Pleno de la Corte Constitucional de manera taxativa e inequívoca, delimitó la conducta de la municipalidad para reparar los derechos vulnerados a la familia Ramírez Enríquez, lo que genera nuevas vulneraciones a los derechos de los accionantes al obstaculizar la reparación integral ordenada.

Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda a los juzgadores que la aplicación que se debe realizar a las decisiones judiciales es integral; es decir, son los argumentos centrales que sostienen la decisión lo que junto con esta, deben ser observados para la resolución de la causa, por parte de los jueces casacionales.

La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 003-16-SEP-CC; 004-16-SEP-CC; 012-16-SEP-CC; 017-16-SEP-CC; 019-16-SEP-CC; 025-16-SEP-CC; 036-16-SEP-CC; 038-16-SEP-CC; 049-16-SEP-CC; 052-16-SEP-CC y 055-16-SEP-CC²⁰; así como del auto de verificación dictado dentro del caso N.º 0042-10-IS, este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*. Este criterio incluso ha sido recogido por la normativa del Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 101, que dispone "... para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutive, sino también la motivación de la misma".

III. DECISIÓN

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

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 146-14-SEP-CC del 1 de octubre de 2014 dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, por el Pleno de la Corte Constitucional.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

3.1 Restitución del derecho

- i. Disponer que el representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el término de 30 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, materialice la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega del terreno ubicado en la calle "B" y pasaje "2" en el barrio "Las Cuadras" en la zona de Quitumbe, parroquia Chillogallo, predio N.º 169891 clave catastral N.º 31709-20-003. Debido a que el terreno a permutarse a favor de los accionantes no cuenta con una vivienda digna, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el plazo de 180 días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, dentro del terreno dado en permuta, proceda a construir una vivienda digna, considerando las necesidades de la familia Ramírez Enríquez, para esto deberá observar todos los parámetros dispuestos por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1773-11-EP, en la cual se detallan los elementos esenciales para considerar una vivienda digna. El sujeto obligado al cumplimiento de la presente medida, debe informar bimestralmente a esta Corte Constitucional respecto a los avances de la construcción de la vivienda digna.
- ii. Disponer que el representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el término de 8 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, cancele a los accionantes el monto de \$450.36 (cuatrocientos cincuenta dólares con 36/100), valor determinado a favor de los accionantes, por la diferencia en el bien permutado.

3.2 Reparaciones inmateriales

- i. Como medida de rehabilitación se dispone que el representante de la Secretaría

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso Nros. 1334-15-EP; 1469-12-EP; 1705-13-EP; 0970-14-EP; 0542-15-EP; 1816-11-EP; 1113-15-EP; 1156-14-EP; 0431-15-EP; 0359-12-EP y 0435-12-EP.

de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, adopte todos los medios necesarios para brindar asistencia psicológica y atención médica a los accionantes de la presente causa, conforme consta en la parte motiva de esta sentencia. El representante de la Secretaría de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deberá informar trimestralmente a esta Corte Constitucional respecto del cumplimiento de esta medida.

- ii. Como garantía de que el hecho no se repita, se ordena que el representante legal del Distrito Metropolitano del Municipio de Quito, dentro del término de 10 días, ordene la ejecución de un curso de capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública de un bien inmueble, siendo indispensable que se planifique un proceso de formación en base a por lo menos 2 talleres de 3 horas cada uno. El cumplimiento de lo dispuesto deberá ser informado a esta Corte Constitucional a la finalización del término otorgado.
- iii. Que el representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito inmediatamente, inicie el proceso de repetición contra los funcionarios que obraron de manera negligente. Iniciado el juicio, se deberá informar inmediatamente a esta Corte, asimismo se deberá remitir documentación bimestralmente respecto de los avances del proceso.

3.3 Reparación material

- i. Que el representante del Distrito Metropolitano de Quito pague en el término de 30 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la cantidad de \$176.039,64 (ciento setenta y seis mil treinta y nueve dólares con 64/100), a favor de la familia Ramírez Enriquez, monto que fue determinado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, mediante auto resolutorio del 15 de febrero de 2016, dictado dentro del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1658.
4. Las medidas de reparación dispuestas en esta sentencia, deberán ser ejecutadas de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0016-15-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 04 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaria General.

CASO N.º 0016-15-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M. 13 de julio de 2016, las 16:40.- **VISTOS.-** En el caso signado con el N.º 0016-15-IS, agréguese al expediente el escrito de ampliación y aclaración de la sentencia N.º 021-16-SIS-CC de 27 de abril de 2016, presentado por el doctor Marco Antonio Proaño Durán, en calidad de subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, legitimado pasivo de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional. En lo principal, atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Suplemento del Registro Oficial 613 de 22 de octubre de 2015), que dice: “De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación...”. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la

Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, es procedente que sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, al amparo de lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **TERCERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia, es el de obtener que la Corte subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. En otras palabras, se enmienda la obscuridad en la que esta pueda llegar a incurrir. En cambio, la **ampliación**, suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **CUARTO.-** La sentencia N.º 021-16-SIS-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 27 de abril de 2016, aceptó la acción de incumplimiento propuesta por el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez, señalando en su parte resolutive: “1. Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 146-14-SEP-CC del 1 de octubre de 2014 dentro del caso N.º 1773-11-EP, por el Pleno de la Corte Constitucional; 2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales; 3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente: 3.1. Restitución del derecho (...) 3.2. Reparaciones inmateriales (...) 3.3 Reparación material (...); 4. Las medidas de reparación dispuestas en esta sentencia, deberán ser ejecutadas de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo...”. **QUINTO.-** La solicitud de aclaración y ampliación presentada por el recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “... solicito se amplíe la sentencia y se establezca los parámetros técnicos para proceder a dar cumplimiento a lo relacionado a la construcción de una vivienda digna, ya que la razón de solicitud por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el Tribunal Contencioso Administrativo, de que se haga el peritaje correspondiente, es por cuanto la vivienda que fue afectada por la Institución era una construcción antigua de adobe y teja (ruinosa), valorada por Catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en apenas (\$1.680,00 USD) MIL SEISIENTOS OCHENTA DÓLARES. (...) Pido a ustedes señores jueces, que aclaren lo relacionado a la jurisprudencia Constitucional relacionada a la Sentencia No. 010-10-SIS-CC, que resuelve el caso No. 0014-09-IS y que señala en su parte resolutive lo siguiente: ‘No existe incumplimiento del fallo expedido por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por parte del legitimado pasivo, **por cuanto el fallo se encuentra en plena ejecución**’, cosa igual a la que hoy ocupa al Distrito Metropolitano de

Quito...” (sic). De la revisión de la solicitud presentada, se verifica que la misma no tiene por objeto la ampliación y aclaración de lo resuelto por esta Corte en la sentencia N.º 021-16-SIS-CC, debido a que en la petición no se solicita que la Corte Constitucional supla una omisión o que se pronuncie sobre puntos que a criterio de las recurrentes no fueron considerados en el fallo, ni tampoco pretende que este Organismo constitucional subsane una obscuridad en la que pudiera incurrir la sentencia antes referida; sino que pretende se emita criterios respecto de una clara obligación de “hacer” que debía llevar a cabo el Municipio de Quito, pues como se señaló en la sentencia objeto del presente recurso horizontal, “el cumplimiento de una obligación no puede supeditarse a cuestiones meramente formales o que no dependan de la voluntad de los beneficiarios de la medida, puesto que los servidores públicos se encuentran obligados a recurrir a todos los medios necesarios para ejecutar las sentencias expedidas por la Corte Constitucional, en este sentido la sentencia constitucional N.º 146-14-SEP-CC, estableció una conducta expresa, determinando cada uno de los actos y la forma precisa en que estos debían llevar a cabo para reparar integralmente a la familia Ramírez Enríquez. Por lo tanto, se evidencia el incumplimiento de la primera medida de reparación integral tipo restitución del derecho.” Así como también, pretende que se emitan criterios que no tienen relación con la acción constitucional propuesta y que se modifique el contenido de la decisión, por ser contrario a sus pretensiones, lo cual es improcedente. La sentencia objeto del pedido de aclaración y ampliación, ha desarrollado de manera amplia y clara todas las razones que fundamentan el fallo adoptado, resolviendo los puntos de derecho en conflicto, de acuerdo a las facultades de esta Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional **NIEGA** el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia N.º 021-16-SIS-CC de 27 de abril de 2016, formulado por el legitimado pasivo doctor Marco Antonio Proaño Durán, en calidad de subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por improcedente, y se dispone estar a lo resuelto en la antedicha sentencia constitucional.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 8 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 026-16-SIS-CC

CASO N.º 0052-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de abril de 2011, el economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de representante legal de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala “TRIPLEORO CEM”, presentó acción de incumplimiento de sentencia constitucional respecto de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de octubre de 2010, en el marco de la causa N.º 0037-10-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de abril de 2011, certificó que la acción N.º 0052-11-IS, guarda relación con el caso N.º 0037-10-EP, mismo que se encuentra resuelto.

Mediante providencia del 17 de mayo de 2011 a las 09:30, en función del sorteo realizado al amparo de lo previsto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el juez constitucional, Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa N.º 0052-11-IS y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a los jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia para que en el término de 5 días, remitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, debiendo adjuntar para tal efecto la documentación pertinente; asimismo, solicita que se notifique con el contenido de la providencia al accionante y a la Procuraduría General del Estado.

El 26 de mayo de 2011 a las 11:51, se receipta en la Secretaría General del Organismo el informe de los jueces nacionales y conjuer permanente de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia en cumplimiento de lo determinado mediante providencia por el juez sustanciador.

El 8 de septiembre de 2011, el juez constitucional, Hernando Morales Vinueza, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el proyecto de sentencia de la causa N.º 0052-11-IS, para que fuera conocido y resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición.

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

El 7 de enero de 2013, de conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 3 de enero de 2013, se remitió al despacho de la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, el expediente de la causa N.º 0052-11-IS.

El 4 de septiembre de 2014, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales signada con el N.º 0052-11-IS, deducida por el economista Guillermo Antonio Quezada Terán, por sus propios derechos y en calidad de gerente general y representante legal de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala “TRIPLEORO CEM”.

El 4 de septiembre de 2014, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa y solicitó que se notifique con el contenido del auto a las partes intervinientes en la causa y a la Procuraduría General del Estado.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dictada en el marco de la causa N.º 0037-10-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido incumplida toda vez que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a través de su sentencia del 25 de marzo de 2011, no ha dado cumplimiento lo determinado a través de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, fallo que en su parte resolutive, dispone:

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada a las 11h45 del día 23 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 0862-2009, en la causa laboral que sigue el recurrente en contra del Municipio de Machala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.
2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 18 de mayo del 2009, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante señaló que la sentencia emitida en casación por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no ejecutó de forma integral ni adecuada el contenido de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición. Al respecto, el accionante expresa que en el referido fallo existían dos disposiciones claras de hacer y varias en su total contenido, y en tal sentido señaló:

Sus disposiciones son definitivas con fines de cumplimiento integral y adecuado y aplicación inmediata, por lo que una DEFECTUOSA EJECUCIÓN genera incumplimiento incuestionable de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia respecto de la sentencia dictada el 25 de marzo de 2011, las 10h00 y su desacato constituye una restricción grave a derechos constitucionales no sólo del destinatario de la decisión sino también gravemente de los interesados en la causa, puesto que no reparó en el alcance, naturaleza y efectos de la sentencia constitucional y que emanan de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3, de la Constitución de la República y sus disposiciones comunes...

Pretensión concreta

El economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de representante legal de la empresa “TRIPLEORO CEM”, dentro de sus pretensiones, señala:

1. Que los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, de acuerdo con el número 2 de la parte resolutive de la sentencia No. 044-10-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en el caso No. 0037-10-EP conozcan y resuelvan en sentencia de casación, exclusivamente, los recursos de casación interpuestos por el actor Leandro Ordoñez Salinas, por sus propios derechos, y por la demandada Compañía Triple Oro CEM, de conformidad con el auto de 18 de agosto de 2009, las 11h10, ejecutoriado por el Ministerio de la Ley y dictado por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en virtud del cual, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Casación se rechazó el recurso de casación propuesto por la Municipalidad de Machala, y se admitieron a trámite los recursos de casación propuestos, y se ordenó, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Casación, correr traslado a las partes por el término de cinco días para que sean contestados fundamentadamente.

2. Que los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevención es [prevenciones] legales de sanción, de acuerdo con el número 1 de la parte resolutive número 1 de la sentencia No. 044-10-SEP-CC expedida por el Pleno de la Corte Constitucional en el caso No. 0037-10-EPm dicten sentencia en casación que, aceptando los recursos de casación del actor y de TripleOro CEM proceda a reconocer y liquidar los derechos e indemnizaciones laborales de Leandro Anselmo Ordoñez Salinas, declarando que las indemnizaciones deben ser solucionadas por la I. Municipalidad de Machala, respecto de la cual ha causado cosa juzgada el auto de 18 de agosto de 2009, las 11h10.

4. Para el efectivo y cabal cumplimiento de esta sentencia, hacer conocer el contenido de la misma al Consejo Nacional de la Judicatura, para los fines legales consiguientes.

Contestación a la demanda

Jueces nacionales y conjuer permanente de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, Rubén Darío Bravo Moreno, Jorge Pallares Rivera y Ernesto Robalino Bravo, respectivamente

Consta a fs. 100 del expediente constitucional que el 26 de mayo de 2011, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia remitieron a la Corte Constitucional, para el período de transición, informe de cumplimiento de la sentencia N.º 040-10-SEP-CC, según fuera requerido a través de la providencia del 17 de mayo de 2011, siendo que para tal efecto los jueces señalaron lo siguiente:

Se refieren a los fundamentos que dieron paso a la emisión de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, dentro de los que de forma fundamental se verificó la vulneración por la sentencia emitida por la Segunda Sala de la Corte Nacional de Justicia de los derechos contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República.

Los jueces señalan que consta en los numerales 3 y 4 de la sentencia dictada el análisis de los cargos formulados por las entidades demandadas respecto de la determinación de sujetos responsables a cumplir con las obligaciones demandadas por los trabajadores de la antes llamada EMAPAM y que fuera transformada, a través de ordenanza, a la empresa “TRIPLEORO CEM”. Se refieren además los jueces a la resolución emitida por el Tribunal Constitucional respecto de la referida ordenanza.

De forma taxativa los jueces señalan:

La sentencia realiza el examen de todas las constancias procesales relacionándolas con la normativa legal, con las estipulaciones del contrato colectivo de trabajo y en aplicación de los Mandatos Constituyentes y luego de manifestar su criterio sobre la responsabilidad solidaria a la que hace referencia el fallo de Segunda Instancia, concluye que de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza Municipal el obligado principal es la empresa TRIPLEORO, por lo que aceptando el recurso de casación de la I. Municipalidad de Machala y el del Actor, dispone que las indemnizaciones sean solucionadas por TRIPLEORO (...) Con respaldo en las normas de este Código, el actor ha demandado el reconocimiento de sus derechos y en función de esas disposiciones y de las pruebas aportadas dentro del proceso, se ha reconocido en la sentencia sus derechos. (...) Lo que puede advertirse desde el inicio de este conflicto de trabajo, es que los representantes de la empresa TRIPLEORO ha tratado de toda forma de eludir sus responsabilidades laborales demandadas de la Ordenanza Municipal de 6 de enero de 1969...

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.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en función de lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se instituye como parte de la estructura fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia, las resoluciones que emite el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional deben erigirse como las máximas de consolidación y realización de los derechos y postulados constitucionales toda vez que la Constitución de la República no fue concebida por el constituyente ni pensada en el marco del Estado como una norma rígida sino progresiva y cuya evolución es concordante y coherente con el tiempo y los principios inalterables del ejercicio de los derechos.

En mérito de lo expuesto es de toda trascendencia que tanto las sentencias como los dictámenes de la Corte Constitucional, se instituyan como referentes fundamentales no solo respecto de la administración de justicia sino del entendimiento y desarrollo de los derechos constitucionales, toda vez que en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, son fundamentales las percepciones y comprensión de la importancia de las normas constitucionales no simplemente como una cuestión declarativa sino como una verdadera herramienta para el ejercicio del poder ciudadano y la configuración del Estado.

Es así que dentro del auto de verificación correspondiente a la causa N.º 0063-10-IS en lo concerniente a la acción de incumplimiento de sentencias, se instauró:

En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el periodo 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.

Por todo lo expuesto, la acción de incumplimiento de sentencias se instituye como uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia toda vez que traslada las declaraciones y postulados de los derechos y principios constitucionales a su efectiva realización.

Determinación del problema jurídico

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

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 21 de octubre de 2010, en el marco de la causa N.º 0037-10-EP?

El 29 de abril de 2011, el economista Guillermo Antonio Quezada Terán, en calidad de representante legal de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala “TRIPLEORO CEM”, presentó acción de incumplimiento de sentencia constitucional, respecto de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de octubre de 2010, en el marco de la causa N.º 0037-10-EP.

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0037-10-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, en su parte resolutoria, dispone:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada a las 11h45 del día 23 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 0862-2009, en la causa laboral que sigue el recurrente en contra del Municipio de Machala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.
2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de

casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 18 de mayo del 2009, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

En virtud de lo expuesto, el legitimado activo solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0037-10-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición.

Cabe destacar que respecto al incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el Pleno de la Corte Constitucional ya ha emitido un pronunciamiento previo por medio de la sentencia N.º 001-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0058-11-IS, en la cual determinó:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a la dimensión de la ejecución de las sentencias, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. **Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional para el período de transición**, por parte de la Corte Nacional de Justicia.
4. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone:
 - 4.1. Dejar sin efecto la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de 25 de marzo de 2011, a las 10:00.
 - 4.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces laborales de la Corte Nacional de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la presente sentencia, resuelvan el recurso de casación interpuesto por las partes.
 - 4.3. En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.º 0893-09-EP acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.
 - 4.4. En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO CEM, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició

de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.

- 4.5. La Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional en el término previsto en el artículo 17 de la Ley de Casación sobre el cumplimiento tanto material como formal de lo dispuesto en esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase (énfasis fuera del texto).

De la revisión de la causa objeto de análisis, la Corte Constitucional ha logrado observar que la presente acción de incumplimiento (0052-11-IS), guarda analogía en cuanto al objeto –sentencia constitucional cuyo incumplimiento se demanda–, con una causa resuelta previamente por la Corte Constitucional el Ecuador dentro del caso N.º 0058-11-IS, toda vez que en ambas causas se demanda el incumplimiento de la misma sentencia constitucional (044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición), siendo esta controversia ya resuelta mediante la sentencia N.º 001-16-SIS-CC.

En ese orden de ideas se puede observar que el Pleno de la Corte Constitucional, ya se ha pronunciado previamente respecto al incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 044-10-SEP-CC dentro de la causa N.º 0037-10-EP, disponiendo medidas de reparación integral específicas, por lo que no cabe un nuevo pronunciamiento por parte de este Organismo.

Por las consideraciones antes expuestas, la Corte Constitucional considera que el objeto de la acción de incumplimiento radica en el análisis de la sentencia o dictamen constitucional presuntamente incumplido, debiendo –una vez declarado dicho incumplimiento– conforme lo determina el artículo 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “... hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante”.

En aquel sentido, dentro del caso *sub examine*, se observa que la Corte Constitucional ha declarado ya previamente el incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte de la Corte Nacional de Justicia; por lo tanto, al existir ya un pronunciamiento del máximo órgano de administración de justicia constitucional, no cabe uno nuevo respecto al incumplimiento de esta decisión judicial, debiéndose estar a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 001-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0058-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. En virtud de que la Corte Constitucional del Ecuador ya se ha pronunciado mediante sentencia sobre el incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, se dispone que las partes procesales estén a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 001-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0058-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 6 de enero de 2016.
2. La correspondiente Sala de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional en el término de sesenta días, sobre la ejecución de la sentencia, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 8 de junio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0052-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 19 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 8 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 027-16-SIS-CC

CASO N.º 0056-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Concepción Fabiola Salazar Ponce, por sus propios y personales derechos, interpuso acción de incumplimiento de sentencia constitucional, presentado el 4 de mayo de 2011 a las 09:55, ante la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; solicitó se dé estricto cumplimiento a la resolución constitucional emitida por el Juzgado Primero de lo Civil de Guayaquil el 22 de junio de 2007, dentro del recurso de amparo N.º 306-C-2005.

Con certificación del 4 de mayo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El Pleno del Organismo, en sesión del 3 de enero de 2013 procedió al resorteo de casos, correspondiéndole la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Llor, según consta en el memorando de la Secretaría General, N.º 004-CCE-SG-SUS-2013 presentado el 14 de enero de 2013, por el cual se remite el respectivo expediente (foja 70 del expediente). El juez sustanciador, mediante providencia del 5 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la presente causa, ordenando que se haga conocer a las partes la recepción del proceso.

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.

Mediante 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 doctora Roxana Silva Chicaiza, jueza constitucional, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0056-11-IS, mediante providencia emitida el 10 de marzo de 2016 a las 15:00, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

En lo principal, la resolución del 22 de junio de 2007, dictada por el juez primero de lo civil de Guayaquil, dentro del recurso de amparo N.º 306-C-2005, dice:

... Por último, la Dirección de Educación invoca el Reglamento de la “Red Educativa Hispano Rural San Francisco”, para sancionar a un maestro con doble sanción y una ellas condicionada al abandono de su forma de pensar y sentir; y sin ningún expediente administrativo, vale decir sin observar el debido proceso. No debe de olvidar el ente recurrido que la Constitución prevalece sobre los estatutos y reglamentos y no al revés. Por estas consideraciones, este Juez Primero de lo Civil de Guayaquil, declara con lugar el recurso de amparo de la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce, consecuentemente se deja sin efecto la Resolución No. 001598 recurrida, y se ordena que dicha maestra sea restituida en su cargo de profesora de la escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” del recinto Jesús del Gran Poder de Marcelino Maridueña, provincia del Guayas. De la misma manera se dispone que le sean restituidos los sueldos ilegalmente retenidos y se le cancele sus haberes desde junio de 2004...

Argumentos planteados en la demanda

La legitimada activa en su acción de incumplimiento de sentencia en lo principal, sostiene:

Hasta la presente fecha el 13 de abril de 2011(Día del Maestro Ecuatoriano), vengo laborando de forma ininterrumpida en la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” del recinto Jesús del Gran Poder del cantón Marcelino Maridueña, conforme consta en mi nombramiento, pero más sucede señor Presidente que para este efecto tuve que presentar un recurso de amparo constitucional, el mismo que con fecha 22 de junio de 2007 el señor Juez Primero de lo Civil de Guayaquil resuelve en mi favor dicho recurso (...), en el mismo que dispone que la suscrita sea restituida en el cargo, que se me cancele mis haberes ilegalmente retenidos desde junio de 2004, a pesar de haber sido notificada la Dirección Provincial de Educación del Guayas he recurrido también a la Procuraduría General del Estado, a su Centro de Mediación consta en documentos adjuntos, hasta la actualidad no se me ratifica en el cargo, es mas siguen retenidos mis sueldos desde el mes de marzo de 2008 a pesar de estar laborando como constan en anexos, por lo tanto se encuentran en franco desacato al mandato judicial esto es la sentencia del amparo constitucional incumplido.

Pretensión

La accionante manifiesta en lo principal:

.... Solicito que se ejerza todas las facultades que la Constitución les otorga para que se repare integralmente mis derechos constitucionales, en cumplimiento de la sentencia incumplida y que se me reintegre con el nombramiento de docente de la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” del recinto Jesús del Gran Poder del cantón Marcelino Maridueña, así como el pago de mis remuneraciones retenidas desde marzo de 2008 (sic)

Contestación a la demanda

Ricardo Rivadeneira Jiménez, juez primero de lo civil de Guayaquil, el 3 de junio de 2011, en cumplimiento a la providencia dictada el 17 de mayo de 2011, presenta informe de descargo donde sostiene:

... Hasta el 3 de mayo de 2005 la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce, laboró en la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” ubicada en el Recinto “Jesús del Gran Poder” en el cantón Marcelino Maridueña de la provincia del Guayas: que a causa de su repudio por pertenecer a una denominada “Red Escolar Autónoma Rural San Francisco” y violentando lo preceptuado en el artículo 26 de la Ley de Carrera Docente que establece que el cambio es un derecho del maestro y no una sanción, se la quiere en forma arbitraria hacer que trabaje en la escuela “Fray Jodoco Rickey” y, como no lo ha cumplido y sigue prestando sus servicios en la escuela “Carmen Chiluisa Roldán”, le han retenido los sueldos desde junio de 2004 sin formula de juicio, atropellando lo dicho por la Constitución, de que los salarios son inembargables e ignorando la obligatoriedad del debido proceso...

En relación a lo descrito, interpone recurso de amparo constitucional de dicha medida, contra el director provincial de educación del Guayas y presidente de la Comisión de Defensa Profesional, solicitando que se la restituya a su cargo y se le cancelen los estipendios que se le han retenido.

Luego de la tramitación respectiva, se resolvió en providencia del 22 de junio de 2007, concederle el recurso de amparo, disponiendo la restitución de la recurrente a su antiguo trabajo y la cancelación de los sueldos retenidos.

Sin embargo, los demandados no han cumplido con lo dicho, y hasta la fecha continúan adeudándole los salarios a la mencionada educadora.

Audiencia Pública

Mediante auto emitido el 10 de marzo de 2016 a las 15:00, se dispuso la realización de la audiencia pública a efectuarse el 30 de marzo de 2016 a las 08:45, como en efecto se cumplió de conformidad con la razón sentada por la actuario que obra a foja 119 de los autos, en la que asistieron la legitimada activa junto con su patrocinador, en representación del Ministerio de Educación compareció el abogado Enrique Marcillo Guerrero, no concurriendo a la misma la Procuraduría General del Estado y el juez primero de lo civil de Guayaquil. A solicitud del representante del citado Ministerio, se suspendió la audiencia; por lo que mediante providencia del 30 de marzo de 2016, se dispuso sea reinstalada el 7 de abril de 2016 a las 08:45, diligencia que se llevó a cabo en presencia de la legitimada activa junto con su patrocinador, en representación del Ministerio de Educación compareció la abogada Mercedes Añazco Porras; por segunda ocasión no concurrieron a esta diligencia la Procuraduría General del Estado y el juez primero de lo civil de Guayaquil.

En lo principal, la legitimada activa solicitó que se cumpla la sentencia constitucional donde se dispone que se la

restituya en la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” y que se le pague los haberes desde marzo de 2008 hasta noviembre de 2012, ya que se la ha venido incumpliendo.

Así mismo, la representante del Ministerio de Educación indicó que se le ha cancelado a la legitimada activa los haberes, desde el 2004 hasta el 2007. Señaló, además, que a la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce se le dio otra partida en la escuela fiscal “Fray Jodoco Rickie” para precautelar la seguridad de la docente, dado que los padres de familia de la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” no la querían en la institución, por lo que se tomó la decisión de extenderle una nueva partida en la citada escuela fiscal.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 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.

Legitimación activa

La accionante Concepción Fabiola Salazar Ponce, comparece por sus propios derechos, por lo que se encuentra legitimada para plantear la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”; en concordancia con el numeral primero del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determina: “Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se ha ejecutado integral o adecuadamente”.

Naturaleza y efectos jurídicos de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

El cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, encuentra una doble función, la protección de los derechos constitucionales y garantizar la supremacía constitucional, así como también la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En este contexto, este Organismo en su jurisprudencia vinculante constante 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”.

Así también, esta Corte Constitucional 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 esta misma línea de pensamientos, este Organismo ratifica el criterio constante en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0009-09-IS por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en tanto se determinó que:

Esta Corte deja en claro que, a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. 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 aún aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional 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 Idrovo vs. Ecuador, en lo que respecta 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.

Finalmente, se evidencia claramente que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tal y como fue concebida por el constituyente, desarrollada por el legislador y por el organismo en sus diferentes jurisprudencias, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza hace que persiga el cumplimiento de la sentencia

constitucional que no ha sido cumplida para de esta manera garantizar una efectiva reparación integral conforme lo señalado anteriormente.

Determinación de los problemas jurídicos

Para decidir el fondo del tema en cuestión, se considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuáles son los efectos de la resolución del 22 de junio de 2007, dictada por el juez primero de lo civil de Guayaquil?
2. La Dirección Provincial de Educación del Guayas, ¿cumplió con la sentencia del 22 de junio de 2007 en cuanto a la restitución del cargo a la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce en la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” y el pago de los sueldos retenidos a la recurrente por parte de la Dirección Provincial de Educación del Guayas según la resolución emitida por el juez primero de lo civil de Guayaquil?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **¿Cuáles son los efectos de la resolución del 22 de junio de 2007, dictada por el juez primero de lo civil de Guayaquil?**

La sentencia constitucional del 22 de junio de 2007, expedida por el juez primero de lo civil de Guayaquil, fue emitida dentro del recurso de amparo N.º 306-C-2005, interpuesta por Concepción Fabiola Salazar Ponce contra el director provincial de educación del Guayas, a fin de que se deje sin efecto la resolución N.º 001598, bajo los siguientes acontecimientos:

- a) Concepción Fabiola Salazar Ponce, hasta el 3 de mayo de 2005, había venido laborando como profesora rural de la escuela fiscal “Carmen Chiluisa” en el Cantón Marcelino Maridueña. Sin embargo, la Dirección Provincial de Educación del Guayas dispuso su cambio a la escuela fiscal “Fray Jodoco Rickey”.
- b) La recurrente hizo caso omiso a dicho cambio, y siguió prestando sus servicios en la escuela “Carmen Chiluisa”, por considerar que el cambio de institución según el artículo 26 de la Ley de Carrera Docente es un derecho del maestro más no una sanción. Como respuesta a ello el director provincial de educación del Guayas ordenó la retención del pago de sus sueldos desde el mes de junio de 2004.
- c) Por lo expuesto, la recurrente interpone recurso de amparo contra la mencionada autoridad, correspondiendo su conocimiento al juez primero de lo civil de Guayaquil, quien luego del procedimiento legal emite resolución dentro del juicio N.º 306-C-2005, del 22 de junio de 2007, en la que determina:

Por último, la Dirección de Educación invoca el Reglamento de la “Red Educativa Hispano Rural San Francisco”, para sancionar a un maestro con doble sanción y una ellas condicionada al abandono de sus formas de pensar y sentir, y

sin ningún expediente administrativo, vale decir sin observar el debido proceso. No debe de olvidar el ente recurrido que la Constitución prevalece sobre los estatutos y reglamentos y no al revés. Por estas consideraciones, este Juez Primero de lo Civil de Guayaquil declara con lugar el recurso de amparo de la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce, consecuentemente se deja sin efecto la Resolución No. 001598 recurrida, y se ordena que dicha maestra sea restituida a su cargo de profesora de la escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” del recinto Jesús del Gran Poder de Marcelino Maridueña provincia del Guayas. De la misma manera se dispone que le sean restituidos los sueldos ilegalmente retenidos y se le cancele sus haberes desde junio de 2004. Cúmplase y notifíquese...

Es decir, el director provincial de educación del Guayas debía cumplir con dos disposiciones; por un lado, la restitución de la recurrente a su cargo de profesora de la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” y, por otra parte, la cancelación de los valores que contra normas constitucionales y legales expresas, le fueron retenidos.

2. **La Dirección Provincial de Educación del Guayas, ¿cumplió con la sentencia del 22 de junio de 2007 en cuanto a la restitución del cargo a la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce en la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” y el pago de los sueldos retenidos a la recurrente por parte de la Dirección Provincial de Educación del Guayas según la resolución emitida por el juez primero de lo civil de Guayaquil?**

Concepción Fabiola Salazar Ponce afirma en su demanda de acción de incumplimiento de sentencia constante a foja 10 del expediente constitucional, que luego de la emisión de la resolución del juez primero de lo civil de Guayaquil, el director provincial de educación del Guayas no ha dado cumplimiento a lo dispuesto, pues hasta la actualidad no se la ratifica en el cargo que antes ocupaba, habiéndose además retenido sus sueldos desde el mes de marzo de 2008, a pesar de continuar laborando en la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” tal como consta en los anexos que adjunta. Lo cual es corroborado por el doctor Ricardo Rivadeneira Jiménez, juez primero de lo civil de Guayaquil, quien afirma que luego de la emisión de su resolución “... los demandados no han cumplido con lo dicho por el pronunciamiento mencionado y hasta la fecha en que la mentada profesora Salazar Ponce se ha dirigido a Vuestra Señoría continúan adeudándole los salarios a la mencionada educadora ...”

Ahora bien, del análisis del caso, esta Corte recuerda que en la resolución lo que principalmente se dispuso fue la restitución de la mencionada maestra a su cargo de profesora de la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán”, y la cancelación de los sueldos retenidos desde el mes de junio de 2004. Es por eso que correspondía al juez primero de lo civil de Guayaquil disponer que el director provincial de educación del Guayas dé estricto cumplimiento a lo dispuesto, empleando todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute la resolución constitucional. De lo expuesto y de la audiencia pública realizada en este proceso constitucional, esta Corte evidencia lo siguiente:

- a) La resolución constitucional del 22 de junio de 2007, se ejecutorió el 31 de agosto del mismo año. A partir de ello, según la accionante el director provincial de educación del Guayas hizo caso omiso a lo ordenado a pesar de haber sido legalmente notificado, sin otorgarle el respectivo nombramiento de ratificación como profesora de la escuela “Carmen Chiluisa Roldan”, reteniéndole además nuevamente sus sueldos desde el mes de marzo de 2008, como prueba a foja 4 del proceso constitucional adjunta una solicitud dirigida a la mencionada autoridad solicitando lo siguiente: “... Solicito a Ud. Muy comedidamente o a quien corresponda se realice el trámite de Nombramiento por Traspaso de Partida Presupuestaria en calidad de Profesora de la RED SAN FRANCISCO a la Dirección Provincial de Educación del Guayas. Ya que me encuentro laborando en la Escuela FISCAL “CARMEN CHILUIZA ROLDAN” N.-3, ya que consto el Distributivo SU/40F. Ya que me encuentro impaga desde el mes de marzo del 2008 hasta la actualidad...”.
- b) En vista de que la autoridad hizo caso omiso, la recurrente siguió actuando como profesora de la escuela fiscal “Carmen Chiluisa Roldán” sin la respectiva ratificación en el cargo, ni la cancelación de sus remuneraciones. Por todo esto, acudió al Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado (fojas 7 y 8), con el objeto de viabilizar el cumplimiento de la resolución constitucional, más el incumplimiento por parte del director provincial de educación del Guayas y la falta de operatividad del juez primero de lo civil de Guayaquil persistieron.
- c) Bajo estos argumentos, finalmente la recurrente afirma que existe un evidente incumplimiento por parte del director provincial de educación del Guayas, ya que además de que no se la ha reintegrado a su cargo, sus remuneraciones se encuentran retenidas desde de marzo de 2008.

De lo expuesto, la Corte una vez analizado el proceso constitucional, encuentra que efectivamente Concepción Fabiola Salazar Ponce no ha sido restituida al cargo de docente en la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán”, ni se le han cancelados los valores por concepto de remuneraciones que le fueron retenidas desde el 2008, por lo que esta Corte recalca que el trabajo es un derecho reconocido en la Constitución de la siguiente forma:

Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Bajo este marco, se prevé que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no existe el trabajo gratuito, ya que el derecho a una remuneración forma parte de los principios del derecho al trabajo, por lo que no se puede retener ni privar de sus remuneraciones a los trabajadores, como en el caso *sub judice* ha sucedido, en pleno desacato tanto a la Norma

Suprema, Código del Trabajo y los derechos que le fueron reconocidos a la recurrente en la resolución constitucional aludida.

Se colige entonces, que tanto el juez primero de lo civil de Guayaquil no realizó el seguimiento respectivo para el efectivo cumplimiento de la resolución constitucional conforme le correspondía en su calidad de ejecutor de la misma, y la Dirección Provincial de Educación del Guayas no cumplió con lo dispuesto en la resolución constitucional del 22 de junio de 2007, dentro del recurso de amparo N.º 306-C-2005.

Finalmente, los problemas jurídicos quedan cimentados con la propia comparecencia de la delegada del Ministerio de Educación en la audiencia pública desarrollada en este proceso constitucional, ya que en su alegación manifiesta claramente que el Ministerio de Educación cambió de partida y por ende de sitio de trabajo a la profesora Concepción Fabiola Salazar Ponce, otorgándole otra partida en la escuela fiscal “Fray Jodoco Rickie”, cuando la resolución constitucional ordena que el Ministerio de Educación reintegre a la legitimada activa como profesora en su habitual sitio de trabajo, esto es en la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán”; evidenciándose incumplimiento a la sentencia constitucional emitida por los jueces competentes.

Cabe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, estableció las siguientes reglas jurisprudenciales con efecto *erga omnes* en cuanto a la reparación económica establecida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

... 1. En virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en atención al concepto de la reparación integral, en el siguiente sentido:

- a. La sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales debe sustentarse tanto en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, como en lo que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN. Además, deben ser sencillos, rápidos y eficaces de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República.
- b. Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. En este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba,

aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otro.

b.1 El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia. En el caso que sea la Corte Constitucional la que emita la sentencia constitucional en la que se disponga que parte de la reparación integral sea cuantificada por el contencioso administrativo, remitirá el expediente constitucional, junto con la sentencia en el término máximo de 10 días a partir de la notificación de la sentencia.

b.2 Una vez dispuesto el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, la autoridad contenciosa administrativa competente debe en el término de 5 días, avocar conocimiento de la causa, mediante auto en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

b.3 Con el avoco conocimiento se notificará a las partes procesales, lo cual se realizará en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados por las partes en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales que derivó en la sentencia que contiene la medida de reparación económica.

b.4 En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

b.5 En caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito y procederá conforme fue señalado precedentemente.

b.6 El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso

en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente constitucional. Si ninguna de las partes remite documentación, el perito utilizará la información del expediente constitucional y aquella información que sea pública.

b.7 Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial.

b.8 Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes.

b.9 Una vez concluida la fase de sustanciación, el tribunal contencioso administrativo correspondiente deberá emitir su resolución debidamente motivada, a través de un auto resolutorio, en que se determinará con claridad el monto que debe ser cancelado por el sujeto obligado como reparación económica a favor del beneficiario de la medida; además, deberá establecerse el término y condiciones para el pago respectivo.

b.10 Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”. La autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar: 1) La retención ilegítima de recursos económicos en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo; 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

b.11 De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus

derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer de la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento.

- c. Cuando un particular sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la misma autoridad jurisdiccional que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales a través de un proceso sumario, que en lo pertinente se aplicará lo dispuesto en las reglas jurisprudenciales aplicables para el trámite de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dispuestas en esta sentencia, a excepción de las reglas jurisprudenciales contenidas en los literales b.1 y b.11.

2. La interpretación conforme del contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

En aquel sentido dado el efecto obligatorio de estas reglas jurisprudenciales creadas por la Corte Constitucional, todos

los jueces de garantías jurisdiccionales del país deberán aplicar la presente interpretación conforme del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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 el incumplimiento de la resolución emitida por el Juzgado Primero de lo Civil de Guayaquil, del 22 de junio de 2007, dentro del recurso de amparo N.º 306-C-2005.
2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.
3. Disponer que el director provincial de educación del Guayas o el director del distrito que haga sus veces, de cumplimiento con lo dispuesto en la resolución de amparo constitucional del 22 de junio de 2007, esto es, restituya a la accionante Concepción Fabiola Salazar Ponce al cargo de profesora en la Escuela Fiscal “Carmen Chiluisa Roldán”, así como la cancelación de sus haberes desde marzo del 2008 hasta noviembre del 2012.
4. La determinación del monto de reparación económica que se dispone en el numeral tercero de esta sentencia a favor de la señora Concepción Fabiola Salazar Ponce, corresponderá a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN aprobada por el Pleno de este Organismo, el 13 de junio de 2013; así como la tramitación establecida en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS.
5. Tanto el accionado como el juez primero de lo civil de Guayaquil, deberán informar en el plazo de 30 días sobre el cumplimiento efectivo de lo ordenado.
6. 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Roxana Silva Chicaiza, y Alfredo Ruiz Guzmán,

sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 8 de junio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0056-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de junio de 2016

SENTENCIA N.° 035-16-SIS-CC

CASO N.° 0076-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 11 de junio de 2011, el señor Francisco Tomás Matailo Armijos, por sus propios derechos, interpuso acción de incumplimiento respecto de la sentencia N.° 066-10-SEP-CC, dictada en el marco de la causa N.° 0944-09-EP, aprobada por el Pleno del Organismo el 25 de noviembre de 2010.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que la acción N.° 0076-11-IS, tiene relación de objeto con el caso N.° 0074-11-IS que se encuentra en trámite, y con el caso N.° 0944-09-EP que se encuentra resuelto.

En virtud del sorteo efectuado en sesión del Pleno del Organismo, el 21 de julio de 2011, correspondió al juez constitucional, Hernando Morales Vinuesa, la sustanciación de la presente causa.

El juez sustanciador mediante providencia del 26 de julio de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días remitan un informe de descargo debidamente motivado sobre las razones del incumplimiento.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa.

Mediante providencia del 4 de septiembre de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a las partes sobre la recepción del proceso.

Sentencia constitucional cuyo incumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia N.° 066-10-SEP-CC, dictada en el marco de la causa N.° 0944-09-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de noviembre de 2010, ha sido incumplida parcialmente toda vez que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su fallo del 13 de junio de 2011, ha desconocido lo resuelto por este Organismo.

La sentencia N.° 066-10-SEP-CC, en su parte resolutive, dispuso:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada a las 15h00 del día 11 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.°139-2009, en la causa laboral que el recurrente sigue en contra del Municipio de Máchala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Máchala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2, 3 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.
2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 9 de septiembre del 2008 a las 08h50, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Detalle y fundamentos de la demanda

El legitimado activo formula la presente acción en contra de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, por considerar que la sentencia dictada en casación no se encuentra acorde al contenido de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, aprobada por el Pleno del Organismo el 25 de noviembre del 2010.

Señala que las sentencias constitucionales deben ser interpretadas en su integralidad y no son susceptibles de incumplimiento por parte de los ejecutores que constituyen otros órganos jurisdiccionales. En este sentido, expresa que en el presente caso, ha existido una defectuosa ejecución respecto de la sentencia dictada el 13 de junio de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y su desconocimiento acarrea grave vulneración a sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Con estos antecedentes, el legitimado activo manifiesta que se ha incumplido con la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, toda vez que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación de la Municipalidad de Machala, contradiciendo lo establecido en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia antes citada, la cual estableció que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada, refiriéndose al legitimado activo y a TRIPLEORO CEM.

Por otro lado, señala que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, contradice lo establecido por la Corte Constitucional toda vez que desconoce la responsabilidad solidaria entre la Municipalidad de Machala y la empresa TRIPLEORO CEM en relación al pago de las indemnizaciones, reconocida en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC dictada por este Organismo.

Pretensión concreta

El señor Francisco Tomás Matailo Armijos, por sus propios y personales derechos, dentro de sus pretensiones, expresa:

En virtud de lo expuesto, solicito, a los señores Jueces del Pleno de la Corte Constitucional, aceptar acción por incumplimiento presentada en contra de los Jueces Nacionales de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en consecuencia, declarar el incumplimiento PARCIAL de la sentencia No. 066-10-SEP-CC dictada en el caso No. 0944-09-EP y, dejando sin efecto la sentencia pronunciada el 13 de junio de 2011, las 09h30, disponer que – dictando nueva sentencia de casación – cumplan integral y adecuadamente las disposiciones positivas y negativas dispuestas por la Corte Constitucional, esto es:

Que los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de destitución conozcan y resuelvan la sentencia de casación, exclusivamente, los recursos de casación interpuestos por el suscrito actor señor Francisco Tomás Matailo Armijos, por sus propios derechos, y por la demandada la Compañía Triple Oro CEM, de

conformidad con el auto de 07 de junio de 2009, las 11h20, ejecutoriado por el Ministerio de la Ley y dictado por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; y,

Que los jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, dicten sentencia en casación que, aceptando los recursos de casación del actor y de TripleOro CEM proceda a reconocer y liquidar los derechos e indemnizaciones laborales del suscrito Francisco Tomás Matailo Armijos, sin limitación alguna a Mandatos Constituyentes dictados con posterioridad a la terminación de la relación laboral con la Empresa de Agua Potable de Machala EMAPAM, declarando que las indemnizaciones deben ser solucionadas por la I. Municipalidad de Machala.

Contestación a la demanda

Jueces nacionales Jorge Pallares Rivera, Rubén Darío Bravo Moreno y Ramiro Serrano Valarezo, presentan su informe de descargo, que en lo principal, manifiestan:

Mediante la sentencia N.º 066-10-SEP-CC del 25 de noviembre de 2010, la Corte Constitucional, dentro de la acción extraordinaria de protección presentada por Francisco Tomás Matailo Armijos, aceptó dicha acción y consecuentemente, dejó sin efecto la sentencia pronunciada por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

Que en el numeral segundo de dicha resolución se estableció que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada. En este sentido, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia del 13 de junio de 2011, determinó en el considerando segundo “que en virtud de que en la sentencia de la Corte Constitucional se dispone que se conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2009 (...) también hacemos referencia al recurso de la I. Municipalidad de Machala”.

En los considerandos tercero y cuarto de la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se ha realizado el análisis de los cargos formulados por las dos entidades demandadas en relación al cumplimiento de las obligaciones laborales. En ese sentido, la sentencia expedida realiza el examen de todas las constancias procesales relacionándolas con la normativa legal, con las estipulaciones del contrato colectivo y la aplicación de los mandatos constituyentes, y concluye que de acuerdo a la ordenanza municipal, el obligado principal es la empresa TRIPLEORO CEM, por lo que se aceptó el recurso interpuesto por la Municipalidad de Machala y dispuso que las indemnizaciones sean solucionadas por la referida empresa.

Que en dicha sentencia se han reconocido los derechos del actor, de conformidad con el principio tuitivo del derecho

laboral los jueces de trabajo están en la obligación de prestar a los trabajadores la oportuna y debida protección para la garantía y eficacia de sus derechos.

Exponen además que se advierte claramente que desde el inicio del conflicto laboral, TRIPLEORO CEM ha tratado de eludir sus responsabilidades laborales emanadas de la ordenanza municipal según la cual esta empresa debía recibir y colocar a los trabajadores de la cesada EMAPAM. Para no cumplir esta disposición demandaron la inconstitucionalidad de la ordenanza, la misma que fue desechada por el ex Tribunal Constitucional.

Adicionalmente manifiestan que la Sala ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional, tomando en cuenta el principio de igualdad en referencia a la situación desigual que enfrenta un trabajador frente al empleador con la finalidad de reconocer los derechos constitucionales y legales del trabajador que fueron vulnerados por TRIPLEORO CEM que desconoció el derecho a la estabilidad laboral del actor.

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 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

El accionante se encuentra legitimado para presentar la referida 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.

Análisis constitucional

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

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales nace a la luz de la necesidad de dar vida y ejecutabilidad al texto constitucional, si bien los postulados, principios y normas que declara la Constitución de la República son de avanzada y 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. En este sentido, la acción para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, prevista en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución vigente, tiene el propósito de tutelar los derechos traducidos en objetivos de protección, destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una resolución del Tribunal o de la Corte Constitucional, por parte de la autoridad a la que corresponda acatarla y cumplirla.

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 y 436 numeral 9, como en el artículo 162 y siguientes de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; la Corte Constitucional, para el periodo de transición, a través de su sentencia N.º 012-09-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.

No obstante es preciso señalar que la labor de este Organismo a partir de la activación de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se circunscribe en la ejecución de la sentencia expedida por parte del juez competente. Es decir “no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado²”. De esta forma, es de notoriedad que el incumplimiento de sentencias constitucionales, así como su incumplimiento extemporáneo o parcial puede acarrear la vulneración de derechos constitucionales, siendo una necesidad la reparación integral de los mismos, la cual se constituye en una obligación para los jueces, a afectos de velar por el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

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

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

² Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 0004-09-SIS-CC, caso N.º 0008-09-IS.

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 y desarrollo del problema jurídico

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

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 25 de noviembre de 2010, dentro de la causa N.º 0944-09-EP?

El 11 de junio de 2011, el señor Francisco Tomás Matailo Armijos, por sus propios derechos, presentó la referida acción, respecto de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de noviembre de 2010, en el marco de la causa N.º 0944-09-EP.

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0944-09-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, en su parte resolutive, dispone:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada a las 15h00 del día 11 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º139-2009, en la causa laboral que el recurrente sigue en contra del Municipio de Máchala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Máchala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2, 3 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.

2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 9 de septiembre del 2008 a las 08h50, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

En virtud de lo expuesto, el legitimado activo solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0944-09-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición.

Cabe destacar que respecto al incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el Pleno de la Corte Constitucional ya ha emitido un pronunciamiento previo por medio de la sentencia N.º 002-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0074-11-IS, en la cual determinó:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a la dimensión de ejecución de las sentencias, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. **Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición**, por parte de la Corte Nacional de Justicia.
4. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 4.1. Dejar sin efecto la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del 13 de junio de 2011 a las 09:30.
 - 4.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces laborales de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la presente sentencia, resuelvan el recurso de casación interpuesto por las partes.
 - 4.3. En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.º 0893-09-EP acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.
 - 4.4. En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO CEM, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación; y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.
 - 4.5. La Sala de la Corte Nacional de Justicia correspondiente, deberá informar a la Corte Constitucional en el término previsto en el artículo 17 de la Ley de Casación sobre el cumplimiento tanto material como formal de lo dispuesto en esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase (énfasis fuera del texto).

De la revisión de la causa objeto de análisis, la Corte Constitucional ha logrado observar que la presente acción de incumplimiento (N.º 0076-11-IS), guarda analogía en cuanto al objeto –sentencia Constitucional cuyo incumplimiento se demanda–, con una causa resuelta previamente por

la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso N.º 0074-11-IS; toda vez que en ambas causas se demanda el incumplimiento de la misma sentencia constitucional (sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición), siendo esta controversia ya resuelta mediante la sentencia N.º 002-16-SIS-CC.

En ese orden de ideas se puede observar que el Pleno de la Corte Constitucional, ya se ha pronunciado previamente respecto al incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 066-10-SEP-CC dentro de la causa N.º 0944-09-EP, disponiendo medidas de reparación integral específicas, por lo que no cabe un nuevo pronunciamiento por parte de este Organismo.

Por las consideraciones antes expuestas, la Corte Constitucional considera que el objeto de la acción de incumplimiento, radica en el análisis de la sentencia o dictamen constitucional presuntamente incumplido, debiendo una vez declarado dicho incumplimiento, conforme lo determina el artículo 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "... hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante".

En aquel sentido, dentro del caso *sub examine*, se observa que la Corte Constitucional ha declarado ya previamente el incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte de la Corte Nacional de Justicia; por lo tanto, al existir ya un pronunciamiento del máximo órgano de administración de justicia constitucional, no cabe un nuevo pronunciamiento respecto al incumplimiento de esta decisión judicial, debiéndose estar a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 002-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0074-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. En virtud de que la Corte Constitucional del Ecuador ya se ha pronunciado sobre el incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, se dispone que las partes procesales estén a lo dispuesto en la sentencia constitucional N.º 002-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0074-11-IS, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 6 de enero de 2016.
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, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 29 de junio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0076-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 038-16-SIS-CC

CASO N.º 0022-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ingeniero Vicente Oliverio Zavala Murillo comparece por sus propios derechos y en calidad de gerente general de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., presentó acción de incumplimiento de la sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, confirmada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 26 de enero de 2009, dentro de la acción de protección N.º 54-2009.

De conformidad con lo previsto en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría

General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 26 de enero de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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 de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

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

De acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, la Secretaría General remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia del 11 de febrero de 2016.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

Sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 54-2009:

JUZGADO QUINTO DE LO PENAL DE MANABÍ. Jipijapa, 09 de Enero de 2009; las 14h00. **VISTOS** (...) **SÉPTIMO:** La sentencia expedida por parte de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales confirmó la que expediría el Juez X de lo Civil de Manabí el 14 de julio de 2006 y está declarado en forma textual que "... si se ha ocasionado daños y perjuicios a la Fábrica de Hielo Polihielito, por haberse emitido planillas, del consumo eléctrico, aplicando un factor de multiplicación que no se ajusta a la verdad, pues la capacidad instalada siendo de 100 amperios solo necesita de una transformación con una relación de 100 a 5 y la empresa eléctrica ha venido aplicando un factor en los primeros años de 400/5 y en los últimos años de 300/5, es decir, queda claro que se resolvió judicialmente y con efectos de cosa juzgada, que el sistema de facturación aplicado por Emelmanabí a Polihielito S.A., es ilegal e inequitativo y ello ha pasado en autoridad de cosa juzgada. De esta forma queda demostrado y constatado que existe un acto atribuible a Emelmanabí S.A., persona jurídica del servicio público, consistente en la facturación del consumo de energía eléctrica a la empresa accionante y que el mismo es ilegítimo por contrariar el Ordenamiento Jurídico de la República, tal como ha sido judicialmente declarado y que esa facturación, al estar impaga produce el riesgo inminente la suspensión de seguir recibiendo la prestación del servicio público, con las consecuencias dañosas previsibles. **OCTAVO:** Por otra parte, también es de toda evidencia que la suspensión del servicio público de energía eléctrica afecta el derecho que la Constitución reconoce a todas las personas en el artículo 66, numeral 25 y que es, precisamente, el que debe ser objeto de protección por parte del Juez. **NOVENO:** La sentencia en toda Acción de Protección, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 86.3 de la Constitución, "en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral,

materia e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que debe cumplirse". Por todas las consideraciones expuestas, el que suscribe, Juez Quinto de lo Penal de Manabí, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**, declara con lugar la acción de protección interpuesta y, en consecuencia, prohíbe a la Empresa Eléctrica S.A. EMELMANABÍ la suspensión del servicio de energía eléctrica a la compañía Polihielito S.A., por falta de pago de las facturas que han sido sustento de esta Acción de Protección. La Empresa Eléctrica S.A., deberá acreditar, en forma previa a cualquier acción administrativa, ante la autoridad competente, y por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación de acuerdo y de conformidad como lo dispusiera el Juez X de lo Civil de Manabí en la Sentencia antes citada y que fuera confirmada por la Sala Especializada de la entonces Corte Superior de justicia de Manabí... (énfasis y subrayado constan en el texto original).

De la demanda y sus argumentos

Previo a hacer referencia de los argumentos que sustentan la presente acción, esta Corte estima necesario referirse a los antecedentes del caso, a fin de poder obtener una comprensión integral del mismo y a la vez, poseer mayores elementos de juicio para emitir un pronunciamiento.

Al respecto, el representante legal de la Compañía Industrializadora Polihielito S.A., planteó un juicio ordinario por daños y perjuicios en contra de las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., por considerar que los valores constantes en las planillas emitidas a su representada por el consumo de energía eléctrica no eran acordes con la realidad.

El referido juicio fue sustanciado por el juez décimo de lo civil de Manabí, quien mediante sentencia emitida el 14 de julio de 2006, aceptó la demanda y dispuso que las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., restituyan a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., los valores que de forma indebida, le ha cobrado por concepto de consumo de energía eléctrica¹.

De la decisión de primera instancia, la parte demanda, Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., interpuso recurso de apelación, el cual recayó en la Sala Especializada de lo Civil de la ex Corte Superior de Justicia de Manabí, instancia que rechazó el recurso interpuesto. Ante ello, el recurrente interpuso recurso de casación y de hecho, los mismos que también fueron rechazados, quedando así en firme la decisión recurrida.

Posterior a ello, el representante legal de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., por cuanto, a su criterio, existía la amenaza de suspensión del servicio

¹ El representante legal de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., sustentó la demanda por daños y perjuicios, argumentando que existía una inconsistencia y contradicción en la emisión de las planillas mensuales emitidas por el servicio de energía eléctrica, que debía ser corregida por la Empresa Eléctrica Emelmanabí S. A.

de energía eléctrica por parte de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., planteó una acción de protección², la cual fue conocida por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, quien mediante sentencia dictada el 9 de enero de 2009, aceptó la acción propuesta y prohibió que la entidad accionada suspenda el servicio público de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

Además, dispuso que previo al inicio de cualquier acción administrativa en contra de la compañía accionante, la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., debía realizar el procedimiento administrativo de facturación de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia del 14 de julio de 2006, por el juez décimo de lo civil de Manabí.

Por tal razón, las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., interpusieron recurso de apelación, el cual fue conocido por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, instancia que confirmó la sentencia recurrida y que hoy es materia de la presente acción de incumplimiento.

Una vez relatados los antecedentes del caso, concierne citar los principales argumentos que fundamentan la presente acción.

El ingeniero Vicente Oliverio Zavala Murillo comparece por sus propios derechos y en calidad de gerente general de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., y señaló que las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., no han cumplido con la sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí.

Expone que el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, al emitir la sentencia cuyo cumplimiento se pretende mediante esta acción, prohibió a la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., la suspensión del servicio de energía eléctrica a la compañía Polihielito S. A., por falta de pago de las facturas emitida desde 1989 hasta 1999 y que fueron impugnadas mediante la acción de protección, propuesta por su representada.

Agrega que en la referida sentencia también se dispuso que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., debía demostrar documentadamente, y por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación de acuerdo y de conformidad con lo dispuesto en la sentencia emitida el 14 de julio de 2006, por el Juzgado Décimo de lo Civil de Manabí, dentro del juicio ordinario de daños y perjuicios N.º 133-03, seguido por la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., en contra de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A.

² La pretensión constante en la acción de protección es la siguiente: "... solicito a nombre y en representación de mi representada que se disponga que la EMPRESA ELÉCTRICA S.A. EMELMANABI, por orden de su representante legal, proceda a corregir, para efectos de facturación de la tarifa, el factor de multiplicación hasta que sea equivalente a una relación de 100 a 5; que se proceda a la reliquidación de todos los valores devengados hasta la fecha de acuerdo con este factor y que, hasta que cumpla con esta rectificación y reliquidación, se abstenga de suspender o interrumpir el servicio público a POLIHIELITO S. A."

Pretensión concreta

En virtud de los argumentos expuestos, la parte accionante solicita lo siguiente:

PRETENSIÓN.- Mediante la presente Acción de Incumplimiento, solicito a ese Honorable Tribunal que mediante sentencia se disponga que la Empresa Eléctrica de Manabí CNEL, cumpla con la sentencia, en la parte que se refiere a que: **"La Empresa Eléctrica S.A. deberá, en forma previa a cualquier acción administrativa ante la autoridad competente, y por cualquier medio legal, que ha realizado un procedimiento administrativo de facturación de acuerdo y de conformidad como lo dispusiera el Juez Décimo de lo Civil de Manabí en la sentencia antes citada y que fuera confirmada por la Sala Especializada de la entonces Corte Superior de Justicia de Manabí. Cúmplase y notifíquese"**. Esta sentencia evitará que se continúe provocando un perjuicio grave e irreparable para mi representada (énfasis consta en el texto original).

De la contestación y sus argumentos

Juez Quinto de Garantías Penales de Manabí

El abogado Jaime Salazar Merchán en calidad de juez quinto de garantías penales de Manabí, comparece mediante escrito presentado el 4 de julio de 2011 (de fojas 43 y 44 del expediente constitucional), en virtud del cual expone lo siguiente:

Que previo a la emisión de la sentencia, cuyo cumplimiento se exige, realizó un exhaustivo análisis del proceso, concluyendo que la pretensión de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., era que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., dé cumplimiento al considerando quinto de la sentencia emitida el 14 de julio de 2006, por el Juzgado Décimo de lo Civil de Manabí, dentro del juicio ordinario de daños y perjuicios N.º 133-03, con respecto "... a la corrección del factor de multiplicación que según la pericia debe ser con una relación de cien a cinco..."

Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

Los doctores Marco Naranjo Cañarte, Orlando Delgado Párraga y Oswaldo Segovia Medina, jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, comparecieron mediante escrito presentado el 5 de julio de 2011 (a foja 47 del expediente constitucional), y exponen:

Que la sentencia del 26 de enero de 2009, fue emitida por la referida Sala, luego de un minucioso y responsable estudio del proceso judicial, al amparo de lo prescrito en los artículos 168 numeral 1 de la Constitución de la República y 123 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Procuraduría General del Estado

Dentro del expediente constitucional (a foja 17 del expediente constitucional), consta el escrito presentado por

el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

Audiencia pública

La jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante providencia emitida el 11 de febrero de 2016 (a foja 115 del expediente constitucional), de conformidad con la norma contenida en el artículo 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, convocó a las partes a audiencia pública para el 22 de marzo de 2016.

No obstante, instalada la audiencia en la fecha indicada, en atención al pedido formulado por el abogado José Mosquera, representante de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) y gerente regional de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., por considerarlo pertinente para mejor resolver, la jueza sustanciadora mediante providencia del 22 de marzo de 2016 (a foja 133 del expediente constitucional), difirió dicha audiencia para el 5 de abril de 2016.

En la fecha indicada tuvo lugar la audiencia pública con la comparecencia del abogado Antonio Zavala Murillo en representación del gerente general de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., (videoconferencia); de los abogados Pablo Falconí y José Mosquera en representación de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) y del gerente regional de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A. Aun cuando fueron debidamente notificados, no comparecieron a la diligencia el juez de la Unidad Judicial Penal de Manabí (ex juez quinto de lo penal); los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y los representantes de la Procuraduría General del Estado. En la diligencia en mención, en lo principal, los intervinientes expusieron lo siguiente:

Legitimado activo

El abogado Antonio Zavala Murillo en representación del gerente general de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., expuso que el cumplimiento de la sentencia, materia de la presente acción, se ha dilatado de forma injustificada, puesto que en ella con claridad se determinó la forma como debía ser cumplida.

Agregó que se ha mantenido la amenaza de la suspensión del servicio público de electricidad en contra de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., por parte de la entidad demandada, la cual mediante una serie de trámites dilatorios ha desconocido lo dispuesto por la autoridad competente, dentro de la acción de protección de la que proviene la sentencia, materia de la presente acción.

Por último señaló que la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., siempre ha estado dispuesta a pagar los valores generados por concepto de consumo del servicio público de energía eléctrica; no obstante –aquello–, lo hará según lo establecido en la sentencia, materia de esta acción.

Legitimado pasivo

Los abogados Pablo Falconí y José Mosquera en representación de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) y del gerente regional de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., expusieron lo siguiente:

Que la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., presentó una acción de protección en contra de las facturas emitidas por su representada, por la prestación del servicio de energía eléctrica, alegando un supuesto error de cálculo en las planillas de consumo eléctrico, lo cual no era materia que podía ser resuelta mediante la referida acción.

En aquel sentido, señalaron que no se puede permitir la evasión del pago del servicio eléctrico, puesto que aquello perjudicaría los intereses del Estado. Bajo este principio, todos los usuarios de este servicio deben pagar por el mismo de forma obligatoria.

Expusieron que, no es posible que al amparo de una sentencia emitida dentro de una garantía jurisdiccional, la Compañía Industrializadora Polihielito S.A., pretenda prolongar en el tiempo, de forma indefinida, el pago del servicio prestado; pues, a su criterio, nadie está exento del pago del consumo eléctrico y menos aún, una empresa con ánimo de lucro.

Finalmente concluyeron que se debe considerar que la sentencia, materia de esta acción, únicamente, resolvió sobre el pago de ciertas facturas generadas en el período 1989-1999; más no respecto a los últimos años, lo cual se encuentra reliquidando en la justicia ordinaria, siendo obligación del usuario cumplir con el pago del servicio de energía eléctrica que además –constituye–, uno de los sectores estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

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 los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

Según lo prevé el artículo 436 numeral 9 de la Norma Suprema, el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales pretende principalmente la protección de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, a más de garantizar la supremacía constitucional, la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En este contexto, 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”.

Asimismo, en la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, dentro del caso N.º 0015-12-IS, respecto al alcance de la acción de incumplimiento, señaló:

... 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 las 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 violado³.

En aquel sentido, esta Corte ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones emitidas por este Organismo, en razón que:

Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra 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 atribuciones⁴.

Además, cabe señalar que este Organismo comparte el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador⁵, en el cual, expuso:

... la Corte estima que para mantener el efecto útil de las decisiones, los tribunales internos al dictar sus fallos en favor de los derechos de las personas y ordenar reparaciones, deben establecer de manera clara y precisa –de acuerdo con sus ámbitos de competencia– el alcance de las reparaciones y las formas de ejecución de las mismas (...) el alcance de estas medidas debe ser de carácter integral (...) Dentro de estas medidas se encuentran, según el caso, la restitución de bienes o derechos, la rehabilitación, la satisfacción, la compensación y las garantías de no repetición, *inter alia*.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador (excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas), párrafo 96.

De las citas jurisprudenciales transcritas, se evidencia claramente que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, 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.

Planteamiento y desarrollo del problema jurídico

Con la finalidad de resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

Las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., (Corporación Nacional de Electricidad - CNEL), ¿cumplieron en su integralidad, la sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 54-2009?

Con la finalidad de resolver el problema planteado, es necesario examinar lo dispuesto en la sentencia dictada el 9 de enero de 2009, por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 54-2009, lo cual le permitirá a esta Corte determinar si existió o no incumplimiento de dicha decisión por parte de las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A.

El texto relevante de la decisión, materia de esta acción, es el siguiente:

Por todas las consideraciones expuestas, el que suscribe, Juez Quinto de lo Penal de Manabí, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**, declara con lugar la acción de protección interpuesta y, en consecuencia, prohíbe a la Empresa Eléctrica S.A. Emelmanabí la suspensión del servicio de energía eléctrica a la compañía Polihielito S.A., por falta de pago de las facturas que han sido sustento de esta Acción de Protección. La Empresa Eléctrica S.A., deberá acreditar, en forma previa a cualquier acción administrativa, ante la autoridad competente, y por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación de acuerdo y de conformidad como lo dispusiera el Juez X de lo Civil de Manabí en la Sentencia antes citada y que fuera confirmada por la Sala Especializada de la entonces Corte Superior de justicia de Manabí...

Al examinar la referida decisión, se advierte que la misma nos remite necesariamente a la sentencia emitida el 14 de julio de 2006, por el juez décimo de lo civil de Manabí, dentro del juicio ordinario por daños y perjuicios N.º 133-2003, cuyo texto relevante para nuestro análisis es el siguiente:

QUINTO (...) Los informes periciales que obran de autos y que se encuentran respaldados por documentación de soporte establece que si se ha ocasionado daños y perjuicios a la Fábrica de Hielo Polihielito por haberse emitido planillas, del consumo eléctrico, aplicando un factor de multiplicación que no se ajusta a la verdad, pues la capacidad instalada siendo de 100 amperios solo necesita de una transformación con una

relación de 100 a 5 y la empresa eléctrica ha venido aplicando un factor en los primeros años de 400/5 y en los últimos años de 300/5. Por estas consideraciones, el suscrito Juez Décimo de lo Civil de Manabí encargado. “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY”, declara con lugar la demanda, ordenando que la Empresa EMELMANABI S. A., restituya, a la parte actora, los valores que indebidamente ha estado cobrando en las planillas emitidas por el consumo de energía eléctrica de la empresa POLIHIELITO durante los años de funcionamiento, hasta la presente fecha, se condena también el pago de los intereses, que se liquidarán de acuerdo a la Regulación que para el efecto ha hecho el organismo pertinente, en los diferentes años...

Del análisis de las transcripciones que preceden, se desprende que en la sentencia del 9 de enero de 2009, objeto de esta acción, el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí determinó dos medidas de reparación: **1)** Prohibir a la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., la suspensión del servicio de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A. **2)** Que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., previo a cualquier acción administrativa, deberá demostrar, por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación de acuerdo a lo dispuesto en sentencia del 14 de julio de 2006, por el juez décimo de lo civil de Manabí, esto es aplicando un factor de multiplicación que se ajuste a la realidad.

Como se puede apreciar en la decisión que se analiza, se identifican con claridad tanto las medidas de reparación integral como la institución llamada a cumplirlas, es decir le correspondía a la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., no suspender el servicio de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., y que previo a iniciar cualquier acción administrativa en contra de la empresa accionante, debía demostrar –por cualquier medio legal– que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación aplicando un factor de multiplicación, de acuerdo a la capacidad de los transformadores instalados en la referida compañía, a fin de que el medidor refleje el consumo real de energía eléctrica.

En virtud de aquello, la Corte examinará si las dos medidas de reparación, ordenadas en la sentencia del 9 de enero de 2009, por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí –que fueron individualizadas *supra*–, han sido cumplidas por las autoridades de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A.

1. Prohibir a la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., la suspensión del servicio de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

Al respecto y conforme lo expuesto, esta medida de reparación consistía en que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., se abstenga de suspender el servicio de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

A foja 77 del proceso judicial, consta una copia certificada del memorando N.º 8 831-2.009 del 6 de abril de 2009, suscrito por el gerente regional de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., dirigido al director comercial de

dicha empresa, en el cual consta: “Dispongo a usted se realice la reconexión del servicio de energía eléctrica al abonado # 6077655, medidor # 104634 INDUSTRIAS POLIHIELITO S. A., en cumplimiento a la resolución dada por el Juez Quinto de lo Penal de Manabí...”.

A foja 78 del proceso en mención, consta el escrito presentado el 13 de abril de 2009, por la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., ante el juez quinto de lo penal de Manabí, en virtud del cual se da a conocer el cumplimiento de esta medida, para cuyo efecto acompañó la “... documentación respectiva del PROCESO DE RECTIFICACION DE FACTURAS al abonado POLIHIELITO S. A.”.

De los criterios que preceden se colige que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 54-2009, realizó la reconexión del servicio de energía eléctrica a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

De una revisión integral del proceso, la Corte Constitucional considera que esta medida ha sido cumplida por la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., puesto que con posterioridad a la emisión de la sentencia –materia de esta acción–, con sujeción a lo dispuesto en ella, la entidad accionada suministró el servicio público de energía eléctrica en las instalaciones de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

Adicionalmente cabe mencionar que de la documentación constante de fojas 161 a la 170 del proceso constitucional, se advierte que actualmente se encuentra suspendido el servicio de energía eléctrica de la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.; no obstante, aquello obedece a lo dispuesto en el proceso coactivo N.º CNEL-MAN-2013-0057 (de fojas 111 a la 114 del proceso constitucional), seguido en contra de la referida compañía, a fin de recaudar los rubros generados “... por concepto de Tarifa de energía eléctrica y otros rubros relacionados con la prestación del servicio y que corresponden a las emisiones de Julio del 2003 hasta julio del 2013...”.

Aquello nos permite constatar que dicha suspensión de fluido eléctrico corresponde a causas distintas a aquellas que fueron materia de conocimiento de la acción de protección N.º 54-2009, razón por la que no le corresponde a esta Corte emitir un pronunciamiento al respecto.

2. La Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., previo a cualquier acción administrativa, deberá demostrar, por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación, aplicando un factor de multiplicación que se ajuste a la realidad.

Esta medida consistía en que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., demostrara, previo a cualquier acción administrativa, por cualquier medio legal, que ha realizado el procedimiento administrativo de facturación aplicando un factor de multiplicación, de acuerdo a la

capacidad de los transformadores instalados en la referida compañía, a fin de que el medidor refleje el consumo real de energía eléctrica.

Cabe recordar que la medida que se analiza se relaciona con aquella constante en la sentencia del 14 de julio de 2006, dictada por el juez décimo de lo civil de Manabí, dentro del juicio ordinario por daños y perjuicios N.° 133-2003.

A partir de la emisión de la sentencia del 9 de enero de 2009, por el Juzgado Quinto de lo Penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.° 54-2009, se observa la existencia de las siguientes actuaciones por parte de la institución obligada.

A foja 31 del proceso judicial, se encuentra una copia certificada del memorando N.° 20.728/2008, suscrito por el presidente ejecutivo de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., dirigido al director comercial de dicha empresa, cuyo texto relevante es el siguiente:

... solicito a usted realizar la Rectificación de Facturación a la cuenta 274-5492 INDUSTRIA POLIHIELITO S.A., realizando las siguientes acciones:

Rectificar la emisión de agosto de 2003 considerando lectura anterior 25050 y actual 25126 considerando el F.M 60, ya que a partir de esa lectura fueron cambiados los 3 transformadores de corriente de relación 300/5, por tres transformadores de corriente de relación 200/5 A...

Por lo antes expuesto a partir de la emisión de septiembre /03 hasta la emisión de agosto/08, rectificar los valores facturados considerando el Factor de Multiplicación 40 que es lo que corresponde de acuerdo a los transformadores que se encuentran instalados, hasta la presente fecha...

A foja 73 ibidem, se encuentra una copia certificada del memorando N.° 9.030/2009, suscrito por el director comercial de la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., dirigido al gerente regional de dicha empresa, cuyo texto relevante es el siguiente:

... comunico a usted que en la emisión de Agosto/08, se realizó un proceso de rectificación de facturas al abonado POLIHIELITO S.A., asignado con el servicio # 6077655, el valor adeudado antes de realizar la rectificación era \$481. 977, 80 (que corresponde a 96 emisiones todas impagas) posterior a ello el valor quedó en \$ 291. 456, 39 correspondiente a # 41 emisiones producto de la rectificación de facturación efectuada, además le informo que la mencionada Empresa no ha realizado abono alguno a su deuda ni antes ni después de la rectificación...

De los textos transcritos se deduce que la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., en atención a lo

dispuesto en la sentencia del 9 de enero de 2009, dictada por el juez quinto de lo penal de Manabí, dentro de la acción de protección N.° 54-2009, así como también en atención a lo determinado en la sentencia emitida el 14 de julio de 2006, por el juez décimo de lo civil de Manabí, dentro del juicio ordinario por daños y perjuicios N.° 133-2003, efectuó la rectificación de las facturas emitidas a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., por concepto del servicio de energía eléctrica, aplicando un factor de multiplicación acorde a las circunstancias, permitiendo así que el valor inicial a pagar (\$481.977,80), se reduzca a la mitad (\$291.456,39)⁶.

Posterior a ello y de conformidad con las rectificaciones y correcciones pertinentes, la Empresa Eléctrica EMELMANABÍ S. A., efectuó un nuevo proceso de facturación y el 3 de febrero de 2011, se notificó a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A., con dos avisos de pago (de fojas 82 y 83 del proceso judicial), cuyo texto relevante es el siguiente:

AVISO DE PAGO

.....
Deuda: USD \$ 114.284.81 Meses: 27
..... Medidor: 356476
Fecha: 3 de febrero de 2011

Reciba un cordial saludo de la Corporación Nacional de Electricidad y se le recuerda que al momento adeuda por concepto de consumo de energía eléctrica, más los intereses por mora y otros recargos legales, la cantidad de \$ 114,284,81.

Por tanto, a fin de evitar el inicio de las acciones legales correspondientes, y el retiro del servicio, sírvase acercarse al Departamento de Recuperación de Cartera de CNEL. REGIONAL MANABI S. A., en un plazo máximo de 48 horas, a partir del recibo del presente aviso con la finalidad de cancelar la totalidad de su deuda o realizar el respectivo convenio de pago (...).

Vencido el plazo, se iniciará la acción coactiva de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, en concordancia con lo estipulado en el Art. 4 del Mandato Constituyente N.° 15, y los artículos que integran la sección 30, (de la jurisdicción coactiva) del Código de Procedimiento Civil...

⁶ Además consta en el proceso ordinario de fojas 74 a la 76, copias certificadas de la rectificación de facturación en las cuales se constata que la empresa accionada corrigió las facturas emitidas a la Compañía Industrializadora Polihielito S. A.

cumplimiento de la decisión –materia de esta acción– sino que su propósito es el de inducir a error a este Organismo constitucional, a efectos de que se emitan nuevas medidas de reparación ajenas a la realidad de la decisión cuyo cumplimiento se persigue.

En aquel sentido y 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 mediante esta garantía jurisdiccional; de lo contrario, se estaría inobservando 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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, 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 13 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0022-11-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 miércoles 27 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 039-16-SIN-CC

CASO N.º 0032-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo fue planteada por Andrea Vanessa Izquierdo Duncan, ofreciendo poder o ratificación de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) y del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), respecto de los artículos 11, 12 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y la primera disposición transitoria de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013.

El secretario general de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 15 de septiembre de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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 12 de febrero de 2015 a las 10:05, admitió a trámite la acción.

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

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

A través del memorando N.º 1557-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte

Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, para la sustanciación del mismo.

El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 0032-14-IN mediante providencia emitida el 3 de mayo de 2016 a las 11:00, 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.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de la acción planteada, las disposiciones objeto de la acción de inconstitucionalidad son los artículos 11, 12 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y la primera disposición transitoria de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013, disposiciones normativas que en lo pertinente señalan:

ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO AÉREO, SUELO Y SUBSUELO POR PARTE DE ELEMENTOS DE REDES PERTENECIENTES A OPERADORAS QUE BRINDAN SERVICIOS COMERCIALES EN EL CANTÓN BALZAR.

(...) Art. 11. Clasificación:

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

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

Art. 12. Cobro de una Tasa: Las Operadoras de Servicios Comerciales deberán además acogerse a las siguientes tasas municipales establecidas mientras dure su instalación y funcionamiento en el área geográfica del Cantón BALZAR.

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

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

Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el \$ 0.25

dólares (25 centavos de dólares) de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

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

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a \$ 0.40 dólares (40 centavos de dólares) de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.01 dólares (un centavo de dólares) de los Estados Unidos de América diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes. Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de \$0.25 dólares (25 centavos de dólares) de los Estados Unidos de América diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

(...)

Art. 14.- Señalización o Frecuencia.

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

DISPOSICIONES GENERALES

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

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

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera: El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagará dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagará dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente.

(...)

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

En opinión de la accionante, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los

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

De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos

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

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

Asimismo, expresa que de acuerdo a lo establecido por la Constitución de la República, existe un esquema de asignación de competencias, mismas que se distribuyen de forma exclusiva entre los diversos niveles territoriales; asegura que dicha calificación de "exclusivas", implica que tales competencias solo pueden ser ejercidas por el nivel de gobierno que las tiene y no por ningún otro; tal es el caso de las telecomunicaciones o del espectro radioeléctrico, cuyo manejo es competencia exclusiva del Estado central; menos aún, tendrían competencia para establecer tasas "... por el uso del espacio aéreo y por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo".

Indica también que "... las normas cuestionadas se refieren al espectro radioeléctrico y a las telecomunicaciones; en otras palabras, el Gobierno Municipal de Balzar pretende cobrar una tasa, que como se vio solo puede cobrarse por la prestación de servicios públicos, para la utilización de un bien que está fuera de su competencia y para el desarrollo

de una actividad que es responsabilidad exclusiva del estado central"; menciona además, que conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución de la República, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico son sectores estratégicos, cuya administración es competencia exclusiva del Estado central; es decir, no hay fundamento alguno para que un gobierno autónomo descentralizado municipal establezca tasas por su uso y por un servicio público inexistente, anulando así la esencia misma del tributo.

Pretensión concreta

La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas transcritas en líneas anteriores, contenidas en la ordenanza municipal mencionada *ut supra*.

Contestación a la demanda de inconstitucionalidad

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar

Pese a encontrarse debidamente notificado, no consta en el expediente que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar, haya dado contestación a la demanda presentada contra la ordenanza antes referida.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, (de fojas 30 a la 32), 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 correspondiente al espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. Dice que 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 implica que de acuerdo al artículo 314 de la Norma Suprema disponga y fije precios, tarifas y tasas por los servicios públicos en este caso, el de telecomunicaciones.

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

Por otra parte, asume que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264 es competencia de los gobiernos municipales, entre otras, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones

especiales de mejoras, por lo que –dice– que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”. Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 77 y 98 señalan respectivamente, “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona”; Por tanto, la accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”.

Análisis constitucional del caso

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

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

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

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

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se 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, que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma¹, que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

¹ Ver artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

² Ver artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

³ Ver artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴ Ver artículo 427 de la Constitución de la República del Ecuador.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

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

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio, compete a la Corte Constitucional analizar si el contenido de las normas señaladas *ut supra*, contraviene el texto constitucional.

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

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

Expuestos los antecedentes, corresponde a la Corte establecer si el texto impugnado de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balzar, en adelante GAD, contraviene el texto constitucional, específicamente los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República; para lo cual, se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la norma impugnada, para acto

seguido, emitir pronunciamiento sobre la existencia o no de contraposición entre esta y lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

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

Determinación y resolución del problema jurídico

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

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

En el caso sometido a estudio cabe señalar, que la norma impugnada corresponde a la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013; por lo que inicialmente, hay que hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 240 de la Constitución de la República que establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza, con la que se pretende regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

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

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

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

Examen de constitucionalidad por el fondo

Previo a la determinación de los problemas jurídicos constitucionales y al control integral por parte de la Corte Constitucional del Ecuador de los artículos de la ordenanza impugnada, se debe destacar que mediante la sentencia

N.º 043-15-SIN-CC, dentro del caso N.º 0051-14-IN, este Organismo constitucional emitió una sentencia en la que se pronunció respecto a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013.

En la especie, la sentencia en comento en su parte resolutive determinó:

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 de 4 de octubre de 2013, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
3. Se conmina a la Municipalidad del cantón Balzar 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 N.º. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015, y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional observa que la demanda presentada por el legitimado activo dentro del presente caso (N.º 0032-14-IN), hace referencia a los artículos 11, 12 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y la primera disposición transitoria de la referida ordenanza municipal, frente a lo cual este Organismo constitucional dentro del caso en análisis se pronunciará exclusivamente en relación a los artículos 11 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y la primera disposición transitoria de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013, puesto que el artículo 12 ya fue objeto de un pronunciamiento anterior de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 043-15-SIN-CC.

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a

continuación si el contenido impugnado de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, contraviene el texto constitucional, específicamente, lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, la Corte Constitucional considera pertinente realizar un análisis de normas conexas a las demandadas en el presente caso, al tenor de lo previsto en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, que establece como una de sus atribuciones: "... Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución".

Determinación de los problemas jurídicos

Con los antecedentes expuestos, 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 de la República, 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 de la República, respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?
3. La ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República 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 de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

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

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

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

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva,

entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, desplieguen las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

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

... el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central. (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico⁵.

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

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

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

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se

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

efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico⁶.

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

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

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

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

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

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

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

y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones⁷.

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

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

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

Concesiones para:

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

Permisos para:

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

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

⁶ Constitución de la República, Artículo 313 “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

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

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

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

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, la 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 la 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 y vigente que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público

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

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

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional,

provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico (Énfasis fuera del texto).

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

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN CC que:

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

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

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

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

municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias. Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo.

Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

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

En consecuencia, la Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, en los artículos 11, 12 y 14, contraviene al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la “ocupación del espacio aéreo” y al “uso del espacio aéreo”, respectivamente.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad en los artículos 11, 12 y 14, así como de la frase “espacio aéreo” en los artículos 1 y 3.

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 a análisis.

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

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

Al respecto, en el artículo 12 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Balzar se determina: “**Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.01 (un centavo de dólares) de los Estados Unidos de América diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo, suelo y 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 de los Estados Unidos de América) diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Balzar, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

Mediante una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial, se puede evidenciar que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones⁸.

En este sentido, la Corte Constitucional en las sentencias 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 de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales. La implantación

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

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

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

Por lo expuesto, 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.

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 ratifica la inconstitucionalidad del artículo 12 y de la frase “subsuelo” en el artículo 3 de la ordenanza en análisis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Balzar son las contenidas en los artículos 11, 12 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria, por lo que hay que determinar si las mismas vulneran el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, caso N.º 0055-14-IN.

Sin embargo, conforme se destacó en líneas anteriores, la Corte Constitucional del Ecuador mediante la sentencia N.º 043-15-SIN-CC, dentro del caso N.º 0051-14-IN, ya emitió un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad del artículo 12 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013.

Ante lo cual se evidencia que este máximo Organismo de administración en justicia constitucional ya ha resuelto mediante sentencia sobre la inconstitucionalidad del artículo 12 de la ordenanza impugnada; la cual, a su vez, dentro de la respectiva parte resolutoria dispone:

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

SENTENCIA

5. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada
6. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 de 4 de octubre de 2013, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
7. Se conmina a la Municipalidad del cantón Balzar a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015, y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la república.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Por las consideraciones antes expuestas, la Corte Constitucional considera que el efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, dentro del control abstracto de constitucionalidad es *erga omnes*; por lo tanto, al existir ya un pronunciamiento del máximo órgano de administración de justicia constitucional, no cabe un nuevo pronunciamiento respecto del artículo 12 de la ordenanza en análisis, por lo que se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Balzar a estar a lo dispuesto en esta sentencia constitucional.

En cuanto a las normas contenidas en los artículos 11 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria, relacionadas con el pago de tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, la Corte Constitucional ratifica los argumentos expuestos en relación a la vulneración del principio de equidad tributaria contenidos en la sentencia N.º 043-15-SIN-CC, por lo que declara su inconstitucionalidad.

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

III. DECISIÓN

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

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 11 y 14; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”, publicada en el Registro Oficial No. 95 del 4 de octubre de 2013.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 2; de la palabra “subsuelo” en el artículo 1 y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el primer inciso del artículo 3, de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación

Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón BALZAR, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

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

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

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el cantón BALZAR 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.

3. Conminar a la Municipalidad de Balzar a que dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015; 016-15-SIS-CC dictada el 13 de mayo de 2015; Nros. 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC dictadas por la Corte Constitucional, el 22 de julio de 2015.
4. En relación al artículo 12 de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar”, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013, se dispone que el gobierno autónomo descentralizado del cantón Balzar esté a lo señalado en la sentencia N.º 043-15-SIN-CC, dentro del caso N.º 0051-14-IN, dictada el 23 de septiembre de 2015, por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.
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 nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 22 de junio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0032-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 19 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 039-16-SIS-CC

CASO N.º 0033-15-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

La demanda de acción de incumplimiento de sentencia fue presentada por la doctora María Elena Rocha Romero el 20 de julio de 2015, en contra del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca del Ministerio de Educación, alegando incumplimiento de la sentencia del 27 de junio de 2014, emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097.

El 21 de julio de 2015, el secretario general certificó que en relación a la acción de incumplimiento de sentencia N.º 0033-115-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante memorando N.º 1091-CCE-SG-SUS-2015 y conforme sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 29 de julio de 2015, la Secretaría General remitió la causa al despacho del entonces juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa.

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. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 11 de noviembre del 2015, de conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora

Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento disponiendo que se notifique dicho auto a las partes y a los terceros interesados en la misma.

Texto de la resolución cuyo incumplimiento se alega

La accionante señala que la sentencia que considera incumplida es la del 27 de julio de 2014, emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097, la cual en su parte pertinente señala lo siguiente:

Por las consideraciones expuestas, este Tribunal de lo Civil y Mercantil, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” Acepta el Recurso de Apelación presentado por la doctora María Elena Rocha Romero, y revoca la sentencia venida en grado. **La Rectora del Plantel, en el plazo máximo de diez días presentará la información correspondiente al Ministerio de Salud Pública para que se le haga constar dentro del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo” y sea aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013, y que en su parte pertinente dice “Rectifica la calificación de régimen laboral de la Ley Orgánica de Educación Intercultural a la Ley Orgánica de Servicio Público, de María Elena Rocha Romero, de Profesora-Odontóloga a Odontóloga del Colegio Luis Monsalve Pozo, de la provincia del Azuay, de conformidad con la lista de asignaciones adjuntas”, con la finalidad de que se revise la escala de remuneración mensual unificada de la servidora o servidor que por efectos del cambio de régimen laboral deba sujetarse a la Ley Orgánica de Servicio Público.** En todas las gestiones que realice deberá demostrarse diligencia, cumplir en forma inmediata con los requerimientos y peticiones, a fin de que no ocurra lo que hasta ahora ha sucedido, prolongación en el tiempo y consecuentemente vulneración de derechos.- Ejecutoriada esta sentencia, remítase copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, y numeral 1 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional- Sin costas. Con copia del ejecutorial devuélvase el proceso al juzgado de origen. Se llama actuar a la doctora Karina Vinuesa Zambrano como Secretaria Relatora Temporal.- Notifíquese.- (...) (el resaltado pertenece a esta Corte).

Detalle de la demanda

La accionante señala que desde el 1 de abril de 2013 pasó del régimen laboral sujeto a la Ley Orgánica de Educación Intercultural –LOEI– al régimen laboral sujeto a la Ley Orgánica de Servicio Público –LOSEP–, ya que la licenciada Elizabeth Cabrera Rodas en calidad de rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca del Ministerio de Educación, emitió la acción de personal

N.º 014 del 29 de marzo de 2013; sin embargo, se le ubicó en una categoría dentro de la escala salarial que no refleja un cambio en su remuneración en correlación al cambio de la jornada laboral, antes de 4 horas diarias y ahora de 8 horas diarias bajo el nuevo régimen laboral de la LOSEP.

Ante esta situación, la accionante presentó acción de protección, la misma que fue conocida en primera instancia por el Juzgado Único del Contravenciones de Cuenca, el cual mediante sentencia del 27 de mayo de 2014, declara sin lugar la acción de protección. Por este motivo, la accionante interpone recurso de apelación, el que fue conocido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual mediante sentencia del 27 de junio de 2014 acepta el recurso de apelación interpuesto así como la acción de protección y ordena que la rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca del Ministerio de Educación, en el plazo de 10 días, presente la información correspondiente al Ministerio de Salud Pública para que se le haga constar dentro del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo” y este sea aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales, desde la emisión de la Acción de Personal N.º 014 del 19 de marzo del 2013, que rige desde el 1 de abril de 2013.

La accionante alega que esta decisión jamás fue cumplida por la autoridad administrativa obligada, ya que hasta el momento, a pesar de que el juez de instancia encargado del cumplimiento de la decisión judicial ha realizado múltiples requerimientos e incluso ordenado la intervención de la Defensoría del Pueblo, aún no se ha revisado la escala salarial en la que aún se encuentra a pesar de estar trabajando ocho horas diarias como dispone la Ley Orgánica de Servicio Público.

La legitimada activa manifiesta que la autoridad administrativa obligada al cumplimiento de la decisión judicial, alega haber dado cumplimiento pleno con la decisión judicial, lo cual se contradice con la razón sentada por el juez de instancia en la que indica que hasta el 5 de junio de 2015, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia pronunciada por los jueces de apelación.

Pretensión concreta

Con estos antecedentes, la accionante al amparo de lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículo 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó a la Corte Constitucional se digne disponer:

... la obligación que imponen la sentencia es la inclusión de mi nombre y cargo de odontóloga en el Manual de Descripción de Puestos del Colegio “Luis Monsalve Pozo” desde el 19 de marzo de 2013, su aprobación por parte del Ministerio de Relaciones Laborales y, como consecuencia de ello, el pago de la remuneración correspondiente al nivel profesional y ocupacional de ocho horas de trabajo...

Contestación a la demanda**Rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca del Ministerio de Educación**

Mediante escrito presentado el 21 de junio de 2016, comparece la señora Beatriz Isabel Bernal Villa en calidad de rectora actual del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca del Ministerio de Educación y manifiesta lo siguiente:

Por lo expuesto y la documentación que adjunto demuestro el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la rectora del Colegio “Luis Monsalve Pozo” actuó de acuerdo con las competencias atribuidas como Rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo, y de conformidad con lo establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República que dice: Las Instituciones del estado, sus organismos, dependencias, los servidores o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidos en la Constitución y en la Ley y el artículo 44 de la ley Orgánica de Educación Intercultural y Bilingüe. Por lo expuestos en líneas anteriores la Acción de Incumplimiento presentada por la actora es improcedente (...) {} Por las consideraciones expuestas presento las siguientes excepciones: **Primera:** Negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la presente acción por Incumplimiento de sentencia. **Segunda:** En la presente acción de Incumplimiento de sentencia existe ilegitimidad de personería pasiva, toda vez que, únicamente se demanda a la Lic. Elizabeth Cabrera, Docente del Colegio Luis Monsalve Pozo y no a la Lic. Beatriz Bernal Villa en calidad de Rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo, ya que como manifesté anteriormente es el Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Educación que tienen que determinar el presupuesto para el personal docente como administrativo y de servicios del plantel y no es competencia de la Rectora el de subir la remuneración a la actora puesto que el Colegio no dispone de una partida presupuestaria para estos casos. **Tercera:** La accionante ha planteado una acción por incumplimiento solicitando se disponga que la rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca de inmediato cumplimiento a la sentencia expedida el 27 de (sic) junio de 2014, por los Jueces de la Sala Especializada de lo Civil Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la Rectora de la Institución no tiene competencia para el señalamiento de la remuneración mensual unificada en un monto no menor de USD 1676, puesto que no es de su competencia sino del Ministerio de Finanzas. **Cuarto:** Además es improcedente esta acción de incumplimiento por cuanto si la autoridad demandada ha dado cumplimiento a la sentencia expedida el 27 de junio de 2014 por los Jueces de la Sala Especializada de lo Civil Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, y no hubiere acreditado un valor al que supuestamente la accionante tenía derecho, esta acción de incumplimiento, no es la vía procedente para conocer esta controversia, por ser el reclamo un derecho patrimonial la vía no es la adecuada sino más bien debió someterse ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo...

Ministerio de Salud Pública

Mediante oficio N.º MSP-DNJ-2016-0500-O del 20 de junio de 2016, comparece el abogado Alfredo Zeas Neira, en calidad de director nacional jurídico del Ministerio de Salud Pública y en lo principal, remite el informe jurídico del director zonal de asesoría jurídica de la Coordinación Zonal 6-Salud, constante en el memorando N.º MSP-CZ6-DZASEJUR-2016-0931-M en el que a su vez adjunta el informe del analista zonal de talento humano constante en el memorando N.º MSP-CZ6-DZAF-TH-2016-0248-M, este último informe principalmente, manifiesta lo siguiente:

... esta Coordinación Zonal 6-Salud, no es competente para ejecutar las acciones que corresponden con el fin de dar cumplimiento a la sentencia (...); en virtud de que **esta Coordinación Zonal 6-Salud ni las Entidades Operativas Desconcentradas que la conforman, NO han emitido, registrado o notificado con acción de personal o acto administrativo alguno (...)** con el que se le incorpore el puesto de la Dra. María Elena Rocha Romero y su partida presupuestaria en este Ministerio de Salud desde el Ministerio de Educación, dentro del proceso de trasposos de puestos a efectuarse en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Trigésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (...) así como en el Acuerdo Interministerial No. 2014-001, suscrito entre el Ministerio de Relaciones Laborales (ahora Ministerio del Trabajo) y el Ministerio de Salud (...) {} Así mismo, la **Coordinación Zonal 6-Salud y sus Entidades Operativas Desconcentradas, no han sido notificadas con acción de personal ni acto administrativo alguno, por parte del Ministerio de Educación, con el que se traspase las partidas a esta Cartera de Estado...** (El resaltado le pertenece a esta Corte).

Ministerio de Trabajo

Mediante escrito presentado el 15 de junio de 2016, comparece el doctor Fernando Carvallo Carvallo en calidad de director de asesoría jurídica del trabajo y empleo delegado del ministro del Trabajo, y en lo principal, señala casilla judicial y correo electrónico para futuras notificaciones y adjunta archivos constantes en 19 fojas útiles dentro de los cuales se destaca el oficio N.º MRL-STF-2013-0641 del 16 de junio de 2013, dirigido a la señora rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de parte de la licenciada María Jimena Sánchez Benítez subsecretaria técnica de fortalecimiento (E) del Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio del Trabajo), el cual en su parte pertinente manifiesta lo siguiente:

En respuesta al oficio No. 1961 de abril 24 de 2013, mediante el cual el Colegio “Luis Monsalve Pozo” solicita recalificación y valoración de puesto de la Dra. María Elena Rocha Romero odontóloga del plantel comunico lo siguiente: (...) Por la normativa legal expuesta, esta Cartera de Estado, (...) solicita que el requerimiento sea canalizado como paso previo por el Ministerio de Educación; de tal forma que en su calidad de órgano rector efectúe el estudio pertinente y posterior los remita a este despacho para su análisis correspondiente...

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 21 de junio de 2016, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional para futuras notificaciones.

Audiencia Pública

Mediante providencia del 1 de junio de 2016, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública, la cual se desarrolló el 21 de junio de 2016 a las 11:30. A esta diligencia acudieron la doctora María Elena Rocha Romero, en calidad de legitimada activa en compañía de su abogado patrocinador, la ex y actual rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca, en compañía de la abogada del Ministerio de Educación doctora Esther María Jara Idrovo. De igual manera acudieron las siguientes personas: doctora Sandra Aguirre, jueza de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y el doctor Juan Pablo Merchán, abogado del Ministerio del Trabajo. No acudieron a pesar de estar debidamente notificados los representantes del Juzgado Único de Contravenciones de la Unidad Judicial Penal de Cuenca, del Ministerio de Salud y de la Procuraduría General del Estado.

En esta diligencia, la legitimada activa se ratificó en los fundamentos de la demanda en lo que se refiere al presunto incumplimiento de la decisión judicial expedida por los jueces de apelación, en tanto que la legitimada pasiva solicitó que se rechace la presente acción de incumplimiento porque a su criterio la misma carece de fundamentos en materia constitucional y porque se ha dado cumplimiento a lo que se dispuso en sentencia dentro del ámbito de las competencias de la rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de las 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 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

La Corte Constitucional dentro de la sentencia de jurisprudencia constitucional vinculante N.º 001-10-PJO-CC, determinó que la acción de incumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución

de la República¹, se constituye *per se* en una auténtica garantía jurisdiccional de protección y reparación de derechos constitucionales; pues, sin dicho mecanismo, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales.

Esta acción constituye una garantía para el ejercicio de los derechos de las personas y un adecuado acceso a la defensa de los afectados, pues es necesario dotar de 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, dictamen o resolución de la que se trate.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54 del 6 de octubre de 2009, ha manifestado lo siguiente:

... Esta Corte deja en claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. 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 en un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aún aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana...

En tal virtud, esta garantía jurisdiccional otorga al máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional, la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales con el objetivo de que los derechos que hayan sido vulnerados sean reparados integralmente y que de esta manera, se cumpla con el objetivo de dichas garantías. De esta forma, los derechos constitucionales cuentan con una protección integral, incluso después de la emisión de la decisión judicial, protegiendo que dichas decisiones sean ejecutadas de forma oportuna y efectiva por parte de los órganos y entidades encargadas de cumplir.

Así, esta acción constitucional cumple una doble función: por una parte, garantiza un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la

¹ “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 (...)”.

ejecución de la sentencia y por otra parte, da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución de la República.

En conclusión para tutelar y proteger los derechos, así como remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva².

Determinación y desarrollo del problema jurídico

En atención a los fundamentos descritos anteriormente, con la finalidad de determinar si se incumplió o no con la resolución dictada por el Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097, la Corte estima necesario sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la sentencia del 27 de junio de 2014, emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097?

En lo principal, la parte resolutive de la sentencia expedida por los jueces de apelación señala lo siguiente:

... La Rectora del Plantel, en el plazo máximo de diez días presentará la información correspondiente al Ministerio de Salud Pública para que se le haga constar dentro del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo” y sea aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013, y que en su parte pertinente dice “... Rectifica la calificación de régimen laboral de la Ley Orgánica de Educación Intercultural a la Ley Orgánica de Servicio Público, de María Elena Rocha Romero, de Profesora-Odontóloga a Odontóloga del Colegio Luis Monsalve Pozo, de la provincia del Azuay, de conformidad con la lista de asignaciones adjuntas”, con la finalidad de que se revise la escala de remuneración mensual unificada de la servidora o servidor que por efectos del cambio de régimen laboral deba sujetarse a la Ley Orgánica de Servicio Público...

La parte resolutive de la sentencia contiene una disposición que tiene que ser ejecutada, la cual radica en la obligación de la rectora del plantel educativo de realizar las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Salud y ante el Ministerio de Relaciones Laborales –hoy Ministerio del Trabajo–, encaminadas a conseguir la reforma y aprobación, respectivamente, de la inclusión de la hoy accionante en el «... Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve

Pozo”, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013...», para que se la incluya en el mismo, con el cargo de odontóloga de dicho plantel educativo.

Esta situación se produce debido al cambio del régimen laboral de profesionales de la salud, que trabajan como servidores públicos en instituciones educativas que son parte del Ministerio de Educación, y que pasaron de estar bajo el régimen de la Ley Orgánica de Educación Intercultural al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público; y por lo tanto, de pertenecer a la nómina de talento humano del Ministerio de Educación a pertenecer ahora a la nómina de talento humano del Ministerio de Salud. En este sentido, tanto la Ley Orgánica de Educación Intercultural como la Ley Orgánica de Servicio Público, en su parte pertinente señalan lo siguiente respectivamente:

En el plazo de un año a partir de la expedición de la presente Ley, las partidas presupuestarias de los y las profesionales de la salud que se encuentren laborando en instituciones educativas públicas, pasarán a ser parte del Ministerio de Salud Pública, sin perjuicio de que continúen prestando sus servicios profesionales en la comunidad educativa. Las instalaciones de salud que se encuentren en las instituciones educativas públicas, pasarán al servicio de la comunidad³.

“(...) El Ministerio de Relaciones Laborales, en un plazo no mayor de noventa días desde la publicación de la presente ley, mediante resolución, expedirá la escala de remuneraciones de los técnicos docentes, educadores para la salud, del Ministerio de Salud Pública, homologada a la escala de remuneraciones del sector público; de conformidad con su clasificación de puestos y, preservando la estabilidad de las y los técnicos docentes conforme a los preceptos constitucionales vigentes. Se incorporará lo establecido al efecto en la carrera sanitaria y los sueldos base vigentes en el sector salud, categorías escalonarias, dedicación horaria y factores regirán hasta que concluya el proceso de homologación y se expida la respectiva norma técnica por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, debiendo sujetarse a lo dispuesto en esta ley. Los contratos que se hubieren suscrito con profesionales médicos, odontólogos, enfermeras, tecnólogos médicos, obstetrices y psicólogos clínicos, en los cuales se haya establecido una jornada de trabajo inferior a 8 horas, serán reformados para establecer una jornada de trabajo de 8 horas...⁴.

Ahora bien, de acuerdo con la parte resolutive de la sentencia, la persona directamente obligada al cumplimiento de esta disposición es la rectora del plantel educativo en donde labora la hoy accionante; sin embargo, no es menos cierto que indirectamente también son obligados en el cumplimiento de esta disposición el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Trabajo, ya que los resultados de las gestiones que realice la rectora en su calidad de

² Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS.

³ Disposición transitoria trigésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

⁴ Disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Servicio Público.

responsable de la institución educativa, están directamente supeditados a resoluciones que tomen estos órganos administrativos de acuerdo con el procedimiento regular que se aplica en estos casos.

En este sentido, en el análisis del expediente se puede apreciar que si bien la rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca realiza una serie de requerimientos al Ministerio de Salud Pública, esta institución aún no se pronuncia al respecto.

Es así que la rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca mediante oficios Nros. 2095, 2102 y 2104 del 17 de julio de 2014, 22 de septiembre de 2014 y 3 de octubre de 2014, respectivamente, envió al Ministerio de Salud Pública toda la información pertinente para que se incluya a la hoy accionante en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo” con el cargo de odontóloga, sin embargo, el Ministerio de Salud Pública, mediante oficio N.º DDSI-313-2014 del 6 de octubre de 2014, a través de la Dirección del Distrito N.º 01D01-SALUD, manifiestan que al no tener competencia como dirección distrital han enviado la comunicación a la Coordinación Zonal N.º 6 del Ministerio de Salud para que proceda a analizar dicha documentación.

Por su parte, el Ministerio de Salud a través de la Unidad de Talento Humano de la Coordinación Zonal N.º 6 ha dejado constancia por escrito de que no se ha dado cumplimiento con lo ordenado en sentencia al manifestar claramente que:

... esta Coordinación Zonal 6-Salud ni las Entidades Operativas Desconcentradas que la conforman, NO han emitido, registrado o notificado con acción de personal o acto administrativo alguno (...) con el que se le incorpore el puesto de la Dra. María Elena Rocha Romero y su partida presupuestaria en este Ministerio de Salud desde el Ministerio de Educación, dentro del proceso de traspasos de puestos a efectuarse en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Trigésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (...) así como en el Acuerdo Interministerial No. 2014-001, suscrito entre el Ministerio de Relaciones Laborales (ahora Ministerio del Trabajo) y el Ministerio de Salud... (el resaltado pertenece a esta Corte).

De igual manera, la rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca mediante oficio N.º 2094 del 11 de julio de 2014, requirió la intervención del Ministerio de Trabajo –antes Ministerio de Relaciones Laborales– sin que hasta el momento esta autoridad administrativa se haya pronunciado de manera favorable, ya que se alega de su parte que para aprobar un manual de descripción y valoración de puestos tiene que previamente activarse el procedimiento con la solicitud debidamente fundamentada que realicen las respectivas instituciones públicas –en este caso Ministerio de Salud Pública–. Finalmente, se puede apreciar que el Ministerio de Educación no ha transferido el puesto y la partida presupuestaria de la doctora María

Elena Rocha Romero del Ministerio de Educación al Ministerio de Salud Pública conforme lo dispone la ley de la materia.

Por estas consideraciones, es evidente que no se ha dado cumplimiento con la decisión judicial emitida por los jueces de apelación ya que los órganos que indirectamente estaban obligados a cumplir con la decisión judicial, esto es, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo, no lo hicieron, a pesar de que se requirió su intervención por parte de la rectora del colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca, quien como manifestamos en líneas anteriores estaba directamente obligada a cumplir con la decisión judicial.

De allí que independientemente de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad obligada principal, se concluye que hasta la actualidad persiste el incumplimiento de la sentencia dictada el 27 de junio de 2014, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097.

Ahora bien, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha manifestado que toda vulneración de derechos merece una reparación integral en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, y en el marco de la obligación del Estado de garantizar los derechos de las personas, pueblos y colectivos que habitan el territorio nacional, por lo tanto, la reparación de los daños causados ante la lesión o vulneración de un derecho debe tener sentido integral en función a la naturaleza interdependiente de los derechos constitucionales.

La reparación integral en nuestro ordenamiento constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. De igual manera, se constituye en un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC nos da algunos ejemplos de la importancia y el rol de la reparación integral al manifestar que:

... (La reparación integral) se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos, así por ejemplo, la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); la posibilidad de demandar una reparación como consecuencia de las afectaciones por racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) y por afectaciones ambientales que puedan atentar contra los ecosistemas (artículo 397), entre otras...

Atendiendo a la naturaleza de la reparación integral dispuesta en sentencias o decisiones judiciales producto de la tramitación de una garantía jurisdiccional de protección de derechos, es necesario señalar que la Corte Constitucional ante el incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional o cuando las medidas de reparación integral determinadas en sentencias constitucionales se

tornen ineficaces, se puede dictar nuevas medidas de reparación integral que coadyuven a una mejor protección o reparación del derecho constitucional vulnerado.

Al respecto, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales es claro en señalar 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 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, podrán modificar las medidas.**

La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio (el resaltado pertenece a esta Corte).

De igual manera, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-14-SIS-CC dentro del caso N.º 0019-14-IS, respecto de la posibilidad de modificar las medidas de reparación integral ha manifestado lo siguiente:

Con estas consideraciones, partiendo del hecho de que las sentencias y resoluciones constitucionales deben ser consideradas como una integralidad jurídica, unitaria y coherente, debemos establecer si los mandatos contenidos en aquellas son realizables o ejecutables en el tiempo (aspecto temporal) y en el espacio (aspecto espacial) en el que se pretende su ejecución o materialización, a fin de que la nueva sentencia que declara el incumplimiento de la anterior, no tienda a generar nuevas trasgresiones o afectaciones a derechos constitucionales de terceros o nuevas situaciones jurídicas que no guarden relación directa con el hecho que fue resuelto por el órgano jurisdiccional en su debido momento...

Por tal motivo, la Corte Constitucional ve la necesidad de establecer nuevas medidas de reparación integral para que los indirectamente obligados en este caso, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, ejecuten una serie de acciones que coadyuven a la ejecución integral de la decisión judicial emanada de los jueces que integran la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097, y de esta manera reparar integralmente el derecho de la doctora María Elena Rocha Romero.

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 del 27 de junio de 2014, emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01113-2014-2097.
2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada y como medidas de reparación integral se disponen las siguientes medidas:

2.1. Para la máxima autoridad del Ministerio de Educación:

Se dispone que el Ministerio de Educación proceda con el traspaso real y efectivo del puesto y partida presupuestaria de la doctora María Elena Rocha Romero del Ministerio de Educación al Ministerio de Salud Pública conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Trigésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La máxima autoridad del Ministerio de Educación deberá informar a la Corte Constitucional el cumplimiento de esta disposición.

2.2. Para la máxima autoridad del Ministerio de Salud Pública:

Se dispone que el Ministerio de Salud Pública cumpla con la reforma e inclusión de la hoy accionante en el «... Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo”, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013...», para que se la incluya en el mismo, con el cargo de odontóloga de dicho plantel educativo en la escala salarial que le corresponde. La máxima autoridad del Ministerio de Salud Pública deberá informar a la Corte el cumplimiento de esta disposición.

2.3. Para la máxima autoridad del Ministerio del Trabajo:

Se dispone que el Ministerio de Trabajo apruebe el «... Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo”, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013...» elaborado por el Ministerio de Salud, en donde la hoy accionante

deberá estar incluida con el cargo de odontóloga de dicho plantel educativo en la escala salarial que le corresponde. La máxima autoridad del Ministerio del Trabajo deberá informar a la Corte el cumplimiento de esta disposición.

2.4. Para el rector o rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca:

Una vez que se proceda con el cumplimiento de lo dispuesto por parte de las autoridades aludidas, el rector o la rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca deberán inmediatamente cumplir la sentencia constitucional e informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la misma.

3. La reparación económica que corresponda respecto de la diferencia entre los valores que percibió el hoy accionante desde la emisión de la Acción de Personal N.º 014 del 19 de marzo del 2013 y los que debió percibir por estar incluida en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio “Luis Monsalve Pozo” en la escala salarial que le corresponde, se la determinará en la vía contencioso administrativa, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las reglas jurisprudenciales con efecto *erga omnes* establecidas por la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS⁵.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

⁵ Las reglas jurisprudenciales creadas por la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento y todos los jueces que ejecuten sentencias de garantías jurisdiccionales del país deberán aplicar la presente interpretación conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

CASO Nro. 0035-15-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 martes 19 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Guayaquil, 20 de julio de 2016

SENTENCIA N.º 041-16-SIS-CC

CASO N.º 0041-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

El 17 de julio de 2013, el señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, quien comparece por sus propios y personales derechos, presentó una acción de incumplimiento con respecto a la sentencia N.º 243-12-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 0548-11-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de julio de 2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 17 de julio de 2013, certificó que la acción N.º 0041-13-IS, tiene identidad con el caso N.º 0548-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo el 24 de julio de 2013, correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la causa signada con el N.º 0041-13-IS.

Mediante providencia del 14 de mayo de 2015 a las 10:15, el juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, avocó conocimiento de la causa N.º 0041-13-IS, y dispuso que se efectúe la audiencia pública oral el 28 de mayo de 2015, así como también, que se notifique con el contenido de la misma al juez segundo de garantías penales de Pichincha y al señor rector de la Universidad Central del Ecuador, para que en el término de 5 días, remitan un informe debidamente motivado acerca del incumplimiento que se demanda en relación a la sentencia signada con el N.º 243-12-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 0548-11-EP; asimismo, se dispuso la notificación de la providencia al accionante y se designó al actuario.

El 21 de mayo de 2015, el doctor Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda compareció en calidad de rector y

representante legal de la Universidad Central del Ecuador y presentó la documentación correspondiente, acorde a lo expuesto en el auto dictado el 14 de mayo de 2015.

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

De conformidad con el sorteo 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 0041-13-IS a la jueza sustanciadora Pamela Martínez Loayza.

El 25 de abril de 2016, la jueza constitucional, Pamela Martínez Loayza, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia N.º 243-12-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 0548-11-EP, por la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido incumplida, toda vez que no se ha ejecutado lo dispuesto en la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 7 de febrero de 2011, conforme a lo dispuesto por esta Corte, mediante la sentencia N.º 243-12-SEP-CC en referencia, la cual dispone:

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Ratificar la validez de la decisión de 7 de febrero del 2011 y posteriores pedidos de aclaración y ampliación, emitidos por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección N.º. 564-10-VE; y consecuentemente, se deja sin efecto la decisión de 19 de julio de 2011, del H. Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, mediante la cual se vuelve a destituir del cargo de docente principal a tiempo completo de la Facultad de Ciencias Psicológicas al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Por otra parte, la sentencia dictada el 7 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en lo principal, menciona:

CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES.- Quito, 7 de febrero del 2011 (...) **QUINTO.-** Por improcedente se desestima la pretensión del demandado, en cuanto reclama que la demanda debía ser propuesta contra el Rector, conforme al Estatuto Universitario, y Art. 31 de la Ley Orgánica de Educación Superior, pues este tipo de acción en contra de los actos de autoridad y no se rige por los principios del derecho procesal común; tanto más cuanto que establecida (sic) la procedencia de la acción corresponde a todas las autoridades implicadas en el procedimiento vicioso, responder por el daño causado, bajo el ejercicio de sus respectivas funciones, conforme al Art. 11, numeral 9 de la Constitución de la República.- Por las Consideraciones expuestas, la Sala, por evidenciada la vulneración de los derechos constitucionales del accionante, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acogiendo el recurso de apelación interpuesto, así lo declara expresamente, en consecuencia revocando la sentencia venida en grado, ordena la reparación integral de los derechos del Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, disponiendo: Déjese sin efecto el proceso investigativo administrativo ordenado por el señor Rector de la Universidad Central del Ecuador, signado con el N.º. 021-2009 Dra. ARL y las resoluciones recaídas dentro del mismo, por parte del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central, por la que destituye a dicho docente universitario, del cargo de Profesor Principal a tiempo completo de la mencionada facultad, de fecha 10 de marzo de 2010 (...) De igual forma déjese sin efecto la Resolución del 12 de mayo de 2010, por la cual la Comisión Académica Permanente del H. Consejo Universitario ratifica la resolución del inferior.- Se dispone la inmediata incorporación del señor Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza a sus labores habituales de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador...

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante manifestó que la decisión constitucional en referencia, tiene como antecedente la candidatura que presentó para desempeñarse como decano de la Facultad de Ciencias Psicológicas con muy buenas probabilidades para alcanzar en las elecciones dicha dignidad.

Sin embargo, el candidato de la oposición, quien era decano en aquella época, le comunicó al accionante, a manera de amenaza, que van a presentar unas estudiantes en su contra, una denuncia por acoso sexual, por lo que le recomendó que se acoja a la jubilación. El proceso administrativo se inició y con este antecedente, la Universidad Central destituyó al accionante, quien se desempeñaba como docente a tiempo completo en la Facultad de Ciencias Psicológicas; razón por la cual, presentó una acción de protección.

La referida acción fue conocida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Pichincha, el cual negó la acción

presentada, decisión que fue objeto del recurso de apelación interpuesto por el accionante.

La Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conoció y aceptó el recurso de apelación y como consecuencia, revocó la sentencia de instancia. En este acto del 7 de febrero de 2011, el órgano judicial dispuso –a decir del accionante–, que se efectúe su reintegro a la institución accionada, para desempeñar las mismas funciones que tenía con anterioridad, es decir como docente a tiempo completo.

Con esta decisión la institución accionada presentó la acción extraordinaria de protección N.º 0548-11-EP, la misma que fue conocida por la Corte Constitucional y en la que se dictó el 24 de julio de 2012, la sentencia N.º 243-12-SEP-CC, con la cual se negó la acción presentada, declarando la validez de la decisión emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

El reintegro se efectuó el 15 de marzo de 2011, conforme la notificación entregada al accionante mediante acción de personal emitida para el efecto por la Universidad Central del Ecuador; sin embargo, las funciones que se atribuían al accionante en esta oportunidad, se concentraban en el área administrativa, es decir –según el accionante– “... intencionalmente se negaron a incorporarme a mis labores habituales...”.

Conforme lo precisó el accionante, el cargo administrativo que le adjudicaron, tenía por jornada de 9:00 a 14:00, cuando –según precisa– su “... actividad profesional en calidad de servidor público 6 (doctor en Psicología), lo venía cumpliendo por varios años en un horario de lunes a viernes de 8h00 a 12h00...”; por lo que, al verse impedido de cumplir con las actividades asignadas, la entidad accionada resolvió destituirlo nuevamente.

Esta última disposición también fue revocada mediante la sentencia constitucional N.º 243-12-SEP-CC; sin embargo, a criterio del accionante, los hechos expuestos solo prueban y viabilizan el incumplimiento de dicha decisión constitucional, que mantuvo la validez de lo dispuesto en la sentencia dictada el 7 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Pretensión concreta

El doctor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, dentro de sus pretensiones, señala:

1. Que se sirva ordenar la inmediata incorporación del señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza a sus labores habituales de profesor a tiempo completo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador (...).
2. Que se sirva disponer que el accionado proceda al pago de los haberes no percibidos durante todo el tiempo

que permaneció cesante el Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza.

Contestación a la demanda

Doctor Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda en calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador

Conforme consta a fs. 88 del expediente constitucional, el 21 de mayo de 2011, el doctor Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda compareció en calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador y presentó un informe en el que se argumenta:

1. El doctor Jorge Oswaldo Bolagay ha concurrido a la Universidad solicitando por escrito, que se practique una liquidación de los haberes no recibidos durante el tiempo que estuvo destituido del cargo de docente, y sorprendiendo al personal de la Dirección de Talento Humano especialmente a un analista que no tenía facultad para disponer gastos o pagos, logró que se autorice el pago de un valor calculado y propuesto por el ahora accionante, sin autorización de funcionario competente alguno, recibiendo la cantidad de 69.000 dólares americanos.
2. Adicionalmente, se expuso que la Universidad Central del Ecuador, mediante la acción de personal N.º 413 de fecha 31 de enero de 2014, que tenía vigencia desde el 1 de marzo de 2014, cumplió con la decisión de sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 7 de febrero de 2011.

Audiencias públicas

A la audiencia pública dispuesta por el juez sustanciador el 14 de julio de 2015 comparecieron: el legitimado activo, señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza; los representantes del rector de la Universidad Central del Ecuador y de la Procuraduría General del Estado. No comparecieron los legitimados pasivos, jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En la audiencia pública, dispuesta por el Pleno del Organismo, llevada a efecto el 7 de julio de 2016, comparecieron:

El legitimado activo, Jorge Oswaldo Bolagay, junto con su defensor doctor Fausto Garcés quien, en lo principal indica:

...Que la sentencia objeto de su caso tiene relación con una acción de protección que, la misma que llegó a la Corte como una acción extraordinaria de protección presentada por el rector de la Universidad Central del Ecuador, asumiendo a la vez la representación del Consejo Universitario y el Consejo Académico de la Facultad de Psicología de la Universidad Central. La Corte Constitucional determinó que se había vulnerado derechos del señor Jorge Bolagay Tupiza, teniendo en cuenta que éste había sido sometido a un proceso administrativo de sanción, ya que a través de instancias administrativas había sido acusado de acoso sexual

por un grupo de alumnas, una vez que otro grupo le había sugerido postularse para el cargo de decano de la Facultad de Psicología... La Corte Constitucional emite un fallo dentro de la causa N° 0548-11-EP y en la sentencia N° 243-12-SEP-CC, que se vuelven parte del caso N° 0041-13-IS, se declara que no existe vulneración de derechos constitucionales, en la acción que había sido presentado por la Universidad; se niega la acción extraordinaria de protección y se ratifica la validez de la sentencia de la Corte Provincial, por lo que se deja sin validez la decisión del Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador de julio del 2011, por la que se destituyó de su cargo al doctor Oswaldo Bolagay Tupiza. Señala que una vez que su defendido regresa a su cargo, se le hacen diferentes cargas académicas y administrativas que no tenía previamente. Que el doctor Bolagay pidió que le paguen sus haberes por haber estado inconstitucionalmente fuera de su cargo. Que la Universidad procedió a destituir a un funcionario de talento humano por haber dado trámite al pedido realizado por el doctor Bolagay. El legitimado activo añade que el doctor Bolagay quería presentar su renuncia para poder acogerse a la jubilación complementaria, pero que el rector de la Universidad no se lo permite ya que se está haciendo una auditoría interna de los recursos que se están destinando al doctor Bolagay. Éste recuerda que la sentencia de la Corte Constitucional de 07 de febrero 2011 señalaba que se debía realizar la reparación integral de sus derechos, y que al ser reincorporado a sus funciones debe hacérselo en los términos y condiciones de los que gozaba antes de la violación a sus derechos, lo cual se imposibilita según la Universidad ya que la auditoría interna establece una presunción de pago indebido. Por lo tanto, la reparación integral pedida incluiría la ratificación de la sentencia emitida por la Corte Constitucional en la acción extraordinaria de protección; esto es, de que el doctor Oswaldo Bolagay pueda tener restitución de todos los derechos a su estado antes de las ilegítimas decisiones... Finaliza señalando que, lo que hizo la Corte Constitucional fue modular la sentencia de la Corte Provincial y expone que al ser reincorporado, goce de las condiciones que tuvo antes de las ilegítimas decisiones. Se expone que aún se le adeuda salarios al doctor Bolagay, y al tiempo se niegan a pagar su jubilación complementaria.

El doctor Luis Narváez, procurador judicial de Fernando Sempértegui Ontaneda, rector de la Universidad Central del Ecuador quien, entre otras cosas señala:

...Que los hechos descritos por el legitimado activo, ocurrieron durante las funciones del doctor Samaniego, anterior rector de la Universidad Central del Ecuador. Aclara cuál es la naturaleza de la Universidad Central, y en correspondencia con ello, la institución a que representan cuenta con órganos disciplinarios, ante los cuales se había presentado una denuncia por abuso sexual. Ante esto, se habría respondido con una sanción de carácter administrativo... Señala que la Universidad se rige por la Ley Orgánica de Educación Superior, así como por su estatuto, en donde se señala la autonomía académica de la que goza... Que la sentencia señaló que se reintegre inmediatamente el docente. Ello se cumplió. Son dos años después que el doctor Oswaldo Bolagay solicita al director de Recursos Humanos de la Universidad, su respectiva liquidación de haberes, lo que no estaba señalado en la mencionada sentencia. Dicha liquidación se regiría por cuerpos legales y en materias distintas a las que el legitimado

activo ha recurrido. Por estos haberes solicitados, al señor Bolagay se le cancela, irregularmente, setenta mil dólares. La Contraloría ha iniciado acciones con respecto a esto. El compareciente, a propósito de la audiencia, solicita al doctor Bolagay la restitución de dichos haberes, ya que ello pudo rayar en el ilícito penal. Agrega que la Universidad procedió a destituir a quien autorizó el desembolso de tales haberes. El abogado señala que se informó a la Contraloría que el doctor Bolagay fue restituido, pero que el mismo no cumplía con la carga horaria, ni con la realización del registro biométrico que fue incorporado. Tales acciones ameritaron un expediente administrativo, con lo que se procedió a la amonestación correspondiente. Por lo tanto, solicita que se rechace la acción de incumplimiento por infundada. Señala, por último, que deben agotarse otros recursos, como la vía verbal sumaria, para que de esa forma se haga la reparación, o también la vía expedita en el Tribunal Contencioso Administrativo.

El presidente del Organismo pregunta al legitimado activo a qué se refiere cuando dice que los pagos efectuados no han sido completos; ante lo cual el abogado Garcés responde: “en la documentación que presentó la Universidad Central en la acción de cumplimiento ha mandado documentos que prueban que el doctor Bolagay ha cogido salarios de cerca de setenta mil dólares. En los valores se establece que desde junio de 2011, hasta el mes de diciembre de 2011 no se le pagó los salarios ni tampoco se le afilió al seguro social. Tampoco enero y febrero de 2012 fue afiliado al seguro social”.

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

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.

Análisis constitucional

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

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales está orientada a garantizar la eficacia de la

Constitución en el Estado ecuatoriano. Es decir, si bien las normas constitucionales abarcan derechos a ser observados en el funcionamiento de la estructura de organización humana, también deben ser descendidos a la práctica social, y esto último, configura la eficacia del derecho constitucional que en forma simultánea, mantiene vigente la supremacía de la Constitución.

Adicionalmente es importante precisar que de conformidad con el artículo 429, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control e interpretación en materia constitucional, razón por la cual, una de sus competencias es verificar que las decisiones constitucionales se ejecuten, es decir resulten en el cumplimiento para que, a su vez, devengan en la protección del ejercicio de los derechos constitucionales.

La verificación del cumplimiento de las decisiones constitucionales que realiza esta Corte, se encuentra prevista en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 126 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Esta acción, como lo ha desarrollado la Corte Constitucional, tiene por objeto:

... tutelar, proteger, remediar los efectos que produce, los retardos del cumplimiento de las sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo el 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 jurisdiccionales, 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...

De esta manera, la verificación del cumplimiento de las decisiones constitucionales, termina siendo una herramienta que permite la ejecución de estas, lo cual es necesario porque "... los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra 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 atribuciones...².

Determinación y resolución del problema jurídico

A fin de determinar si la institución accionada ha incurrido en el incumplimiento de la sentencia N.º 243-12-SEP-CC del

24 de julio de 2012, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, el problema jurídico a ser resuelto en el marco de la presente causa es el siguiente:

La Universidad Central del Ecuador ¿ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 243-12-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 24 de julio de 2012?

La sentencia N.º 243-12-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, en su parte resolutive, establece:

Ratificar la validez de la decisión de 7 de febrero del 2011 y posteriores pedidos de aclaración y ampliación, emitidos por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección N.º. 564-10-VE; y consecuentemente, se deja sin efecto la decisión de 19 de julio de 2011, del H. Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, mediante la cual se vuelve a destituir del cargo de docente principal a tiempo completo de la Facultad de Ciencias Psicológicas al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza.

En ese sentido, la sentencia dictada el 7 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, determinó:

... acogiendo el recurso de apelación interpuesto, así lo declara expresamente, en consecuencia revocando la sentencia venida en grado, ordena la reparación integral de los derechos del Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, disponiendo: Déjese sin efecto el proceso investigativo administrativo ordenado por el señor Rector de la Universidad Central del Ecuador, signado con el N.º. 021-2009 Dra. ARL (sic) y las resoluciones recaídas dentro del mismo, por parte del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central, por la que destituye a dicho docente universitario, del cargo de Profesor Principal a tiempo completo de la mencionada facultad, de fecha 10 de marzo de 2010 (...) De igual forma déjese sin efecto la Resolución del 12 de mayo de 2010, por la cual la Comisión Académica Permanente del H. Consejo Universitario ratifica la resolución del inferior.- Se dispone la inmediata incorporación del señor Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza a sus labores habituales de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador...

Como se puede apreciar, la medida de reparación emitida por la Corte Constitucional en el caso N.º 548-11-EP, a través de la sentencia N.º 243-12-SEP-CC, está dirigida a la Universidad Central del Ecuador y se integra por la obligación clara de incorporar al señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza a sus labores habituales de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador.

En ese sentido, se puede apreciar del expediente, en la carpeta de anexos que ha sido entregada por la Universidad Central del Ecuador durante el desarrollo del proceso, que el señor Jorge Oswaldo Bolagay, a foja 27, a través del escrito presentado el 14 de marzo de 2014, se dirigió al señor Roberto Beltrán Rodríguez en calidad de director

¹ Corte Constitucional del Ecuador. sentencia N.º 001-3-SIS-CC dentro del caso N.º 0015-12-IS.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0002-13-SIS-CC dentro del caso N.º 0047-10-IS.

encargado de Talento Humano de esta institución, y requirió que "... se sirva disponer a quien corresponda se me tramite la respectiva liquidación de mis haberes a que tengo derecho para lo cual anexo las copias de las sentencias dictadas de la misma, ya que el más deber del Estado es hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución...".

A continuación, a foja 43 del mismo expediente, se encuentra el memorando N.º 585DTH, suscrito por el señor Roberto Beltrán, con el cual se dirigió al Departamento de Administración de Nóminas y manifestó:

Con Acción de Personal N.º 413 que rige a partir del 01 de marzo de 2014, se le reintegra al doctor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, calidad de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas, con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del 07 de febrero del 2011, emitida por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Pichincha (...) En tal virtud, mucho agradeceré se proceda con el trámite de liquidación de sus haberes, adjunto remito copia de la mencionada sentencia, con lo cual se dará cumplimiento con lo dispuesto en las mencionadas sentencias...

Es así como de fojas 44 a la 54 de la carpeta de anexos del expediente constitucional, se encuentran: la acción de personal N.º 413, en la que se efectuó el reintegro del señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza como docente principal a tiempo completo en la carrera de Psicología Industrial de la Facultad de Ciencias Psicológicas, a partir del 1 de marzo de 2014, y los registros financieros del pago efectuado al accionante correspondientes a los años 2011, 2012, 2013 y 2014, por el concepto de "pago remuneración (...) según memo 585-DTH sentencia 243-12sepcc" (sic).

Posteriormente, a foja 55 del mismo cuerpo, se encuentra la resolución del 17 de julio de 2014, emitida por el Rector de la Universidad Central del Ecuador, en la que se dispone:

... el inicio del correspondiente sumario administrativo en contra del señor Ing. Roberto Vinicio Beltrán Rodríguez, Analista de Talento Humano 1, de la Dirección de Talento Humano de la Universidad Central del Ecuador de conformidad con lo dispuesto en el Art. 92 y siguientes de la sección 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público...

A foja 135 de los anexos del expediente constitucional, se encuentra la providencia resolutoria del 9 de septiembre del 2014, que consideró:

... con oficio N.º. 0080-2014 el Rector de la Universidad ha dispuesto incorporar de inmediato al Dr. Jorge Bolagay Tupiza, por lo que Recursos Humanos, con acción de personal N.º. 413 reintegra al Dr. Bolagay con fecha 4 de marzo de 2014. El Director de Talento Humano, indica además que el Ing. Roberto Beltrán Rodríguez, Director de Talento Humano Encargado, quien tenía expresa disposición de firmar acciones más no procesar y peor aún autorizar o tramitar documentación de la Dirección de Talento Humano, previa consulta a la Procuradora Encargada, solicita a la Lcda. Ana Díaz servidora del Departamento de Administración de Nóminas, que con la finalidad de dar cumplimiento con la sentencia, proceda con el trámite de liquidación de haberes a favor del Dr. Bolagay, disposición carente de validez por no contar con

autorización escrita de autoridad competente, esto es del Rector y del Director Financiero, sin embargo se ha cancelado al señor Bolagay al suma de \$ 69.000,00 (...) TERCERO.- PRUEBAS (...) 2) Como efecto de la disposición indebida del servidor sumariado, constan a fs. 45 a 54 las copias rubricadas y selladas de los documentos que demuestran haber efectuado pagos de remuneraciones a partir de agosto de 2011 hasta abril de 2014 hecho que redunda en perjuicio a la institución (...) RESUELVO 1.- IMPONER LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN AL INGENIERO ROBERTO VINICIO BELTRÁN RODRÍGUEZ, conforme a lo previsto en el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio...

Adicionalmente, a foja 73 del expediente constitucional, se encuentra el oficio N.º 391-DR, suscrito el 21 de mayo de 2015, por el jefe de administración de nómina de la Universidad Central del Ecuador (e), en el que se dirige al Director General Financiero de la misma entidad, para manifestar que:

... respecto a los pagos realizados al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza en calidad de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas, a partir de su reincorporación de las funciones, debo indicar que revisada la documentación existente en el Departamento se determinó que se ha pagado un total de \$ 78838.66 en 22 CURS por los meses de agosto 2011 hasta mayo 2013. Adicionalmente, se ha pagado por el año 2014 el valor de 32705.60 (...) en el periodo de enero a octubre y \$340 del décimo cuarto sueldo...

A foja 105 del expediente constitucional, se encuentra el escrito presentado por el doctor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, quien suscribe el mismo en calidad de docente, para dirigirse al rector de la Universidad Central del Ecuador y expresa que:

Yo (...) profesor principal a tiempo completo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador, con atento saludo me dirijo a usted para, a fin de presentar mi Renuncia en calidad de Docente para acogerme a los beneficios de jubilación del IESS y la jubilación complementaria y otros beneficios acordes a la Constitución...

A foja 106, se encuentra el oficio N.º 0120-DTH, suscrito el 30 de enero de 2015, por el director de talento humano de la Universidad Central del Ecuador, con el cual se evidencia que se dio inicio a los trámites del proceso de jubilación del señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza.

De los hechos expuestos, se infiere que el señor Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza fue reintegrado a la Universidad Central del Ecuador, al cargo de docente de la Facultad de Ciencias Psicológicas de esa institución, mediante acción de personal N.º 413 del 1 de marzo de 2014, conforme lo dispuso la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, a través de la sentencia dictada el 7 de febrero de 2011, decisión que fue ratificada en la sentencia constitucional N.º 243-12-SEP-CC del 24 de julio de 2012.

Además, el señor Jorge Oswaldo Bolagay recibió el pago por concepto de la sentencia constitucional en referencia, "de \$ 78838.66 en 22 CURS por los meses de agosto 2011

hasta mayo 2013. Adicionalmente, se ha pagado por el año 2014 el valor de 32705.60 (...) en el periodo de enero a octubre y \$ 340 del décimo cuarto sueldo...”; ya que, para el mes de octubre, el mismo accionante presentó su renuncia que fue aceptada por la institución accionada.

Por lo que esta Corte considera que las acciones efectuadas por la Universidad Central del Ecuador, demuestran que la sentencia constitucional N.º 243-12-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0548-11-EP, fue cumplida integralmente por la entidad obligada.

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 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0041-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Guayaquil, 20 de julio de 2016

SENTENCIA N.º 042-16-SIS-CC

CASO N.º 0018-15-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, por sus propios y personales derechos, presentaron acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 15 de octubre de 2009, por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 701-2009.

El 9 de abril de 2016, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0018-15-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante memorando signado con el N.º 596-CCE-SG-SUS-2015 del 22 de abril de 2015, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 22 de abril de 2015, la Secretaría General remitió el expediente al juez constitucional sustanciador Antonio Gagliardo Loor.

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

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

Mediante auto del 7 de junio de 2016 a las 10:15, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0018-15-IS y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Texto de la resolución cuyo incumplimiento se demanda

En lo principal, la sentencia dictada el 15 de octubre de 2009, por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección signada con el N.º 701-2009, señala:

Por estas consideraciones la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y de Tránsito 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 el Juez Octavo de lo Civil de Guayaquil, y en consecuencia declarar con lugar la demanda de acción de protección propuesta por los accionantes. Declarar la inconstitucionalidad e ineficacia de la resolución de destitución o Baja del servicio activo de la Policía Nacional, de los señores SGOS de Policía Nacional Carlos Julio Torres Reyes Mario Mauricio Malo Chinga, expedida por el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional de fecha 17 de marzo de 2007 en todos sus efectos. De conformidad con lo establecido en el art. 87 de la Constitución de la República, ordénese la reparación, integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados a cargo de la accionada. En cuanto a la reparación material, se ordena que los señores SGTOS de Policía Nacional Carlos Julio Torres Reyes Mario Mauricio Malo Chunga, sean reintegrados al servicio activo de la Policía Nacional del Ecuador, con los derechos, que hasta los actuales momentos tuvieren de no haber sido separados de la institución Policial; así como el pago de los sueldos, como los aumentos que se hubieren efectuado, con efecto retroactivo que, de no haberse verificado el acto administrativo lesivo materia de la impugnación les correspondiere percibir en el momento de su reintegro a la institución policial... (sic).

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamentos de la acción propuesta

Los legitimados activos en su demanda de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, en lo principal, sostienen:

... que de manera injusta fuimos separados de la Policía Nacional del Ecuador, el día 13 de abril de 2009, mediante sentencia de Tribunal de disciplina (...); baja publicada en Orden General No. 078 del 27 de abril de 2009. Ante semejante arbitrariedad que se cometía en nuestra contra presentamos acción de protección a la Baja nuestra de las filas policiales por un injusto procedimiento del Tribunal de Disciplina. Demanda que luego del sorteo correspondiente recayó en el Juzgado Octavo de lo Civil de Guayaquil, autoridad que con fecha 8 de junio de 2009, a las 11h49, RESUELVE: Rechazar la demanda deducida por los recurrentes. Resolución que en su debido momento fue apelada ante las instancias superiores y luego del sorteo respectivo con fecha 15 de octubre de 2009, a las 11h14, recae en la Primera Sala de lo Penal, Colutorios y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, instancia superior que ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, REVOCA la sentencia dictada por el juez octavo de lo civil de Guayaquil, y en consecuencia declarar con lugar la demanda de acción de protección propuesta por los accionantes. Declarar inconstitucional e ineficacia de la resolución de destitución o baja del servicio activo de la Policía Nacional, de los señores Sargento Segundo de Policía Carlos Julio Torres Reyes y Cabo Primero de Policía Mario Mauricio Malo Chunga. Baja que

fue publicada en Orden General No. 078 del 27 de abril de 2009. De conformidad con lo establecido en el art. 87 de la Constitución de la República, ordénese la reparación, integral, material e inmaterial, se ordena que los señores Sargento Segundo de Policía Carlos Julio Torres Reyes y Cabo Primero de Policía Mario Mauricio Malo Chunga, sean reintegrados al servicio activo de la Policía Nacional del Ecuador, con los derechos que hasta los actuales momentos tuvieren de no haber sido separados de la Institución Policial; así como el pago de los sueldos'. En Orden General No. 116 del Comando General de la Policía Nacional, para el día viernes 18 de junio de 2010, mediante resolución No. 2010-025-CG-IB-ASL, de fecha 8 de junio de 2010, el señor Comandante General de la Policía Nacional, RESUELVE: 1.- Acatar la sentencia dictada el 15 de octubre de 2009, por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a favor de los señores: Sargento Segundo de Policía Carlos Julio Torres Reyes y Cabo Primero de Policía Mario Mauricio Malo Chunga, dentro de la acción de protección No. 701-2009. 2.- Dejar sin efecto la resolución No. 2009-012.CG-B-STD-PAL, de 13 de abril de 2009, publicada en la Orden General No. 078 de 27 de abril de 2009, mediante la cual han sido dados de baja.... (sic).

Petición concreta

Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que se comine a las autoridades policiales y de manera especial al ministro del Interior, que cumpla de manera integral con la sentencia dictada el 15 de octubre de 2009 a las 11:14, por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas específicamente, con el pago los sueldos con los aumentos que se hubieren efectuado, con efecto retroactivo.

De la contestación a la demanda y sus argumentos

El juez octavo de la Unidad Civil de Guayaquil, a pesar de haber sido requerido su informe de descargo sobre la demanda de incumplimiento de sentencia planteada, no ha cumplido con el mismo.

Procuraduría General del Estado

A foja 40 del expediente, obra la razón actuarial mediante la cual se determina que la Procuraduría General del Estado fue notificada con el auto inicial, mas solo compareció a la audiencia.

Audiencia pública

A foja 154 del expediente constitucional, consta la razón actuarial mediante la cual se evidencia que el 22 de junio de 2016 a las 08:30, se llevó a cabo la audiencia pública en la que comparecieron los legitimados activos Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Mayo Chunga, acompañados de su abogado patrocinador, doctor Walter Armas Sánchez; en representación de los legitimados pasivos, esto es de la Comandancia General de la Policía, compareció el doctor Fabián Salas Duarte y del Ministerio del Interior, el abogado Carlo Romero García, también compareció en representación de la Procuraduría General

del Estado, la abogada Jenny Vintimilla Endara. No asistió a la audiencia el juez de la Unidad Civil de Guayaquil, a pesar de haber sido legalmente notificado.

Los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, a través de su abogado, manifestaron que el 13 de abril de 2009, los legitimados activos fueron separados de la institución policial, mediante resolución de Tribunal de Disciplina; ante ese hecho, presentaron la acción de protección que recayó –por sorteo– en el Juzgado Octavo de lo Civil de Guayaquil, en el cual mediante sentencia, se negó la acción propuesta.

En la fase de apelación, la acción sube a conocimiento de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la cual se revocó la sentencia subida en grado y se concedió a los legitimados activos la acción de protección propuesta; por lo que los accionantes, dentro de la Policía Nacional, gestionaron su ingreso a la institución, y es así que la Comandancia General, el 18 de junio de 2010, dio cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala –pero solo a medias–, ya que procede a reintegrar a los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, más no se ha efectuado el pago de los sueldos y aumentos como lo ordena la sentencia. Por lo que –aseguran–, agotaron las instancias administrativas internas dentro de la Policía Nacional, solicitando por escrito al ministro del Interior, que se certifique si el organismo ha cumplido con la sentencia y por ende, con el pago de sus haberes pendientes, a lo que se responde que no es procedente el pedido, al registrarse la baja de la institución policial sin tener procesados sus haberes desde el mes de abril de 2009 hasta junio de 2010.

Por su parte, el doctor Fabián Salas Duarte, representante de la Comandancia General de la Policía, entre otras cosas, indicó que los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, fueron reintegrados a sus funciones dentro de la Policía Nacional.

Señaló además, que cuando una sentencia de carácter constitucional ordena el cumplimiento de reparación integral material e inmaterial, esto debe realizarse conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que los accionantes debieron haber presentado una demanda contenciosa administrativa y que, sin embargo de aquello, la institución policial ha realizado los trámites necesarios para repararlos económicamente. Asimismo, manifiesta que la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido la sentencia N.º 004-13-SAN-CC dentro de la cusa N.º 0015-10-AN del 13 de junio de 2013, dentro de la cual ha mencionado que cuando el Estado debe reparar económicamente como consecuencia de una acción de protección, la cuantificación debe realizársela vía contencioso administrativa.

El abogado Carlo Romero García en representación del ministro del Interior, expresa que conforme las hojas de vida de los accionantes, estos fueron dados de baja de la institución policial en el 2009.

Expone también que los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga fueron reincorporados a la institución policial, cumpliendo la sentencia constitucional la cual se demanda y que efectivamente, no fue atendido el pedido de los accionantes respecto del pago conforme dice la sentencia, ya que estos se encontraban dados de baja de la institución policial, sin que se hayan procesados sus haberes desde abril de 2009 hasta junio de 2010.

Asimismo, intervino en la audiencia la abogada Jenny Vintimilla Endara en representación del procurador general del Estado, señalando que los legitimados pasivos en la audiencia han efectuado los descargos correspondientes.

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

Los accionantes Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, quienes comparecen por sus propios derechos, se encuentran legitimados para plantear la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”, en concordancia con el numeral primero del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la cual se sostiene: “Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se ha ejecutado integral o adecuadamente”.

Análisis constitucional

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, encuentra una doble función: proteger los derechos constitucionales y garantizar la supremacía constitucional así como la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En aquel contexto, este Organismo en su jurisprudencia vinculante, constante 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”.

Así también, la Corte Constitucional 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 es:

... 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 esta misma línea, este Organismo ratifica el criterio constante en la sentencia N.º 0008-09-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0009-09-IS, por la Corte Constitucional, para el período de transición, en tanto se determinó que:

Esta Corte deja en claro que, a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. 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 aún aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional comparte el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 5 de julio de 2011 dictada dentro del caso *Mejía Idrovo vs. Ecuador*, en lo que respecta 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.

Por lo tanto se evidencia claramente que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

tal y como fue concebida por el constituyente, desarrollada por el legislador y por este Organismo en sus diferentes jurisprudencias, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza hace que persiga el cumplimiento de la sentencia constitucional que no ha sido cumplida para de esta manera, garantizar una efectiva reparación integral conforme lo señalado anteriormente.

Por otra parte, la competencia de la Corte Constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales, se limita a hacer cumplir lo dictado por: i) Los jueces ordinarios en materia de garantías jurisdiccionales en las sentencias ejecutoriadas; ii) Las emitidas por esta Corte, y iii) Los fallos del ex Tribunal Constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

... 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...

Conforme al criterio que precede, este Órgano constitucional mediante acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, no puede entrar a analizar el asunto que fue materia de la acción de protección, por cuanto el mismo fue analizado y resuelto en su momento por los jueces con competencia para ello y porque además, en el ordenamiento jurídico constitucional, existen otras garantías jurisdiccionales idóneas para examinar si en las decisiones emitidas en dicha materia, se ha vulnerado o no algún derecho constitucional.

Determinación y resolución del problema jurídico

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

La Comandancia General de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior ¿han dado efectivo cumplimiento a la sentencia constitucional del 15 de octubre de 2009, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas?

Los legitimados activos en la demanda de incumplimiento de sentencia constitucional, manifiestan que fueron separados de la institución policial de manera injusta el 13 de abril de 2009, mediante resolución de Tribunal de Disciplina. Que sucedido el hecho, los accionantes proceden a plantear una acción de protección, demanda que recae en el Juzgado Octavo de lo Civil de Guayaquil, resolviendo el 8 de junio de 2009 a las 11:29, rechazar la demanda.

En la fase de apelación, la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas –mediante sentencia–, revocó lo resuelto por el juez de instancia y declaró con lugar la demanda de acción de protección propuesta por los accionantes, ordenando la reparación integral de los demandantes, esto es el reintegro a las filas policiales así como el pago de los sueldos y demás beneficios sociales.

Al efecto, la *ratio* de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, dice:

En el caso que nos ocupa, es evidente que la resolución dictada por el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, deviene en ilegítima, al haber sido dictada por una autoridad que, si bien es cierto está facultada por la ley de Personal de la Policía Nacional y su Reglamento, no es menos cierto que la instalación del referido Consejo de Disciplina, se hizo cuando el término para el ejercicio de las acciones y aplicación de las penas, ya había prescrito, sin embargo fueron sometidos a un Consejo de Disciplina, del cual queda establecido su resultado, violándose los derechos constitucionales, por lo que se vieron precisados a recurrir a la presente Acción de Protección que, con evidentes errores de derechos por parte del juez constitucional de primera instancia, fue rechazada por considerar que la resolución impugnada es un acto judicial y no administrativo, incurriendo en un inexcusable error de interpretación constitucional y aplicación del precedente constitucional obligatorio que se infiere de la jurisprudencia constitucional existente, buena parte de la cual ha sido introducida al proceso por la parte accionante, en múltiples fallos del Tribunal Constitucional, en los cuales se establece ‘Es necesario aclarar que las decisiones que adoptan los Tribunales de Disciplina de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, constituyen actos administrativos. Por tanto son absolutamente susceptibles de ser impugnados vía acción de protección. Hecho por el que se advierte al juez aquo, que al momento de resolver, se detenga a analizar, interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas contenidas en la Constitución e Instrumentos Internacionales de protección de derechos humanos en la forma que más garantice el respeto y goce de los derechos fundamentales...

El 18 de junio de 2010, la Comandancia General de la Policía Nacional resolvió acatar la sentencia dictada el 15 de octubre de 2009, mediante la Resolución N.º 2010-025-CG-IB-ASL, dejó sin efecto la resolución del 13 de abril de 2009, la cual dio de baja a los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, ordenando en la misma el reintegro a las filas policiales.

De la revisión del expediente constitucional se observa que el 20 de mayo de 2014, los accionantes mediante oficio al Ministerio del Interior, solicitaron que se dé cumplimiento a lo dispuesto a la sentencia del 15 de octubre de 2009. El Ministerio del Interior, el 3 de febrero de 2015, mediante oficio N.º MDI-CGAJ-2015-0092 (foja 15 del expediente), emite contestación al pedido de pago de sueldos de los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, manteniéndose en que no es procedente por registrarse una situación actual (en el momento solicitado) de baja de la institución Policial, por hechos ajenos y posteriores a aquellos que son objeto de esta acción.

En el caso *sub examine*, podemos esquematizar que de la sentencia constitucional que se demanda su cumplimiento se derivan dos escenarios: el primero es que se ordena el reintegro de los accionantes. El segundo escenario es la reparación económica de los mismos, por el tiempo que estuvieron cesantes, esto es desde abril de 2009 hasta junio de 2010.

En la audiencia llevada a cabo el 22 de junio de 2016 a las 08:30, la Comandancia General de la Policía Nacional señaló que efectivamente, sí se cumplió con la sentencia en lo que respecta al reintegro a sus puestos de trabajo, a los accionantes Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga en junio de 2010, faltando que la institución policial liquide y pague conforme la sentencia constitucional las remuneraciones y otros beneficios sociales del periodo que estuvieron cesantes y que la misma tiene que realizarse con los mecanismos que determina la ley, por lo que de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional los accionantes debían haber propuesto demanda contenciosa administrativa.

En efecto, la sentencia que se demanda su incumplimiento conlleva la reparación económica de los accionantes, los mismos que por cronología de hechos, es en el 2014, el año en que solicitan al Ministerio del Interior el pago de los sueldos y demás beneficios conforme la sentencia constitucional; sin embargo, en el referido año, se encontraban dados de baja de la institución policial, por lo que la respuesta del Ministerio del Interior, que consta a foja 15 del expediente, de que no es procedente el pago por lo que se encontraban dados de baja, carece de sustento jurídico ya que las sentencias constitucionales son de acatamiento obligatorio inmediato.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 003-16-SEPCC; 004-16-SEP-CC; 012-16-SEP-CC; 017-16-SEP-CC; 019-16-SEP-CC; 025-16-SEP-CC; 036-16-SEP-CC; 038-16-SEP-CC; 049-16-SEP-CC; 052-16-SEPCC y 055-16-SEP-CC, así como del auto de verificación dictado dentro del caso N.º 0042-10-IS, este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*. Este criterio incluso ha sido recogido por la normativa del Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 101, que dispone “... para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutive, sino también la motivación de la misma”¹.

Además, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, estableció reglas jurisprudenciales con efecto *erga omnes* en cuanto a la reparación económica que se demanda por medio de esta acción de incumplimiento de sentencia constitucional. Dado el efecto obligatorio de estas reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional, todos los jueces de garantías jurisdiccionales de la República tienen que aplicar dicha sentencia.

De lo anotado, esta Corte concluye que el Ministerio del Interior no ha cancelado los sueldos ni los aumentos que se hubieren realizado con efecto retroactivo que de no haberse verificado, el acto administrativo lesivo –materia

¹ Sentencia de la Corte Constitucional N.º 021-16-SIS-CC, caso N.º 016-15-IS del 27 de abril de 2012.

de la impugnación–, les hubiere correspondido percibir en el momento de su reintegro a la institución policial; por tanto, el Ministerio ha incumplido con lo dispuesto en la sentencia del 15 de octubre de 2009, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección signada con el N.º 701-2009.

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 parcial de la sentencia constitucional dictada el 15 de octubre de 2009, por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada.
3. Disponer a las autoridades policiales y en especial, al Ministerio del Interior, pague a los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, los sueldos y los aumentos que se hubieren realizado con efecto retroactivo que de no haberse verificado el acto administrativo lesivo materia de la impugnación, les hubiere correspondido percibir en el momento de su reintegro a la institución policial.
4. La determinación del monto de reparación económica que se dispone en el numeral tercero de esta sentencia a favor de los señores Carlos Julio Torres Reyes y Mario Mauricio Malo Chunga, corresponderá a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de este Organismo, el 13 de junio de 2013.

La autoridad contencioso administrativa competente, deberá observar el proceso de ejecución de reparación económica desarrollado de manera clara por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 011-16-SIS-CC, caso N.º 0024-10-IS, aprobada por el Pleno de esta Corte, el 22 de marzo de 2016.

5. Tanto los accionados como el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo competente, deberán informar en el plazo de 30 días sobre el cumplimiento efectivo de lo ordenado.

6. 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: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0018-15-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 045-16-SIS-CC

CASO N.º 0111-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 31 de octubre de 2011, el economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de gerente general y representante legal de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala “TRIPLEORO CEM”, interpuso acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contra de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en razón

de no haberse cumplido la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de noviembre de 2010, dentro de la causa N.º 0947-09-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 31 de octubre de 2011, certificó que la acción N.º 0111-11-IS, tiene relación la causa N.º 0947-09-EP, el cual se encuentra resuelto y con los casos Nros. 0964-11-EP, 0965-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, del 16 de noviembre de 2011, correspondió al juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie la sustanciación de la causa signada con el N.º 0111 -11-IS.

Mediante providencia del 24 de enero de 2012 a las 11:15, el juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, avocó conocimiento de la causa N.º 0111-11-IS y dispuso notificar con la demanda planteada y el presente auto a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que en el término de diez días emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones de incumplimiento de la sentencia; además se notifique al procurador general del Estado y al legitimado activo.

El 30 de enero de 2012, los jueces de la Corte Nacional de Justicia remitieron un informe al juez constitucional ponente, de conformidad con lo establecido en la providencia del 24 de enero de 2012, notificada el 24 y 25 de enero 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 remite el expediente de la causa N.º 0111-11-IS a la doctora Ruth Seni Pinoargote en calidad de jueza sustanciadora.

Mediante auto del 4 de septiembre de 2014, la jueza constitucional, doctora Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa N.º 0735-2009 no fue ejecutada de forma íntegra ni adecuada y en consecuencia, incumplió lo previsto en la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la cual se dispuso:

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada el día 9 de noviembre de 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 0735-2009, en la causa laboral que sigue el recurrente en contra del Municipio de Machala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2, 3 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.
2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el 9 de abril del 2008 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante señaló que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al dictar su sentencia del 2 de mayo de 2011, incumplen formal y materialmente con la sentencia N.º 062-10-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, y específicamente el accionante alegó el incumplimiento del numeral 2 de la parte resolutive de la referida sentencia "... al habilitar por sí y ante sí, con DEFECTUOSA EJECUCIÓN el recurso de casación con el del Municipio de Machala, violando un derecho CONSTITUCIONAL ABSOLUTAMENTE RELEVANTE de vulneración de derechos constitucionales (sic) del actor José David Marín que ya los tenía por seguridad jurídica (cosa juzgada) de que el MUNICIPIO DE MACHALA ES RESPONSABLE SOLIDARIO DEL PAGO DE SUS INDEMNIZACIONES LABORALES...". Asimismo, el accionante alega que respaldado en los artículos 6, 8, 13 y demás pertinentes de la Ley de Casación, aquellas son normas que habilitaron los presupuestos formales de los recursos de casación del actor para que se reconozca los derechos laborales y de TRIPLEORO CEM, y se establezca que el obligado y responsable es el Municipio de Machala.

Pretensión concreta

El economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de gerente general y representante legal de la compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala TRIPLEORO CEM, dentro de sus pretensiones señala:

En virtud de lo expuesto, solicito, comedidamente, a los señores Jueces Constitucionales del Pleno de la Corte Constitucional, aceptar acción por incumplimiento (sic) presentada en contra de los Jueces Nacionales de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en consecuencia, declarar el incumplimiento PARCIAL de la sentencia No. 062-10-SEP-CC y, dejando sin efecto la sentencia pronunciada el 19 de abril de 2011, las 09h30, disponer que –dictando nueva sentencia de casación– cumplan integral y adecuadamente las disposiciones positivas y negativas dispuestas por la Corte Constitucional y que, en definitiva, se concretan a:

1.- Que, los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, de acuerdo con el número 2 de la parte resolutive de la sentencia No. 062-10-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, conozcan y resuelvan en sentencia de casación, exclusivamente, los recursos de casación interpuestos por el actor señor José Maldonado Román, por sus propios derechos, y por la demandada la Compañía Triple Oro CEM, de conformidad con el auto ejecutoriado por el Ministerio de la Ley dictado por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en virtud del cual, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Casación se inadmitió el recurso de casación propuesto por la Municipalidad de Machala, admitieron a trámite los recursos de casación propuestos por el actor y Tripleoro CEM, y ordenó de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Casación, correr traslado a las partes por el término de cinco días para que sean contestados fundamentadamente.

2.- Que, los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, de acuerdo con el número 1 de la parte resolutive número 1 de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC expedida por el Pleno de la Corte Constitucional, dicten sentencia en casación que, aceptando los recursos de casación del actor y de Tripleoro CEM proceda a reconocer y liquidar los derechos e indemnizaciones laborales del trabajador, declarando que las indemnizaciones deben ser solucionadas por la I. Municipalidad de Machala, respecto de cual ha causado cosa juzgada el auto de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

3.- Que, para el efectivo y cabal cumplimiento de esta sentencia, hacer (sic) conocer el contenido de la misma al Consejo Nacional de la Judicatura, para los fines legales consiguientes.

Contestación a la demanda

Doctores Rubén Darío Bravo Moreno, Ramiro Serrano Valarezo y Jorge Pallares Rivera jueces nacionales de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

Conforme consta a foja 70 del expediente constitucional, el 30 de enero de 2012, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, remitieron a la Corte Constitucional, para el período de transición, un informe en el que se argumenta haber dado cumplimiento a la sentencia N.º 062-10-SEP-CC del 25 de noviembre de 2010, y para tal efecto señalaron:

1. Que los fallos del Tribunal Constitucional así como los de la Corte Constitucional se refirieron a la solidaridad entre el Municipio de Machala y a la empresa Tripleoro; por lo que enfatizó que aquella solidaridad hizo referencia a las obligaciones laborales que tenía el Municipio de Machala con anterioridad a la ordenanza municipal.
2. Que según la ordenanza municipal, cuya inconstitucionalidad fue demandada y negada por el Tribunal Constitucional se estableció que Tripleoro debía recibirles a los trabajadores que dependían de la Municipalidad o de la entidad dependiente de ella. Sin embargo, al no haberles recibido a los trabajadores como estaba obligada se produjo el despido intempestivo del trabajo. De allí, que la única responsable por este hecho es la Empresa Tripleoro, no existiendo ninguna responsabilidad del Municipio de Machala por aquel acto contrario a la Ley. Asimismo, se destacó que la sentencia emitida por la Sala de 2 de mayo de 2010, a las 8:30 en su considerando quinto, se efectuó el correspondiente análisis respecto a la solidaridad y a la normativa legal aplicable al caso.
3. Que la sentencia fue emitida conforme a los méritos del proceso y que se aplicó los principios tuitivos de la legislación laboral y social, por lo que no se ha infringido ninguna norma tendiente a proteger los derechos del trabajador, ni se ha incumplido con la sentencia N.º 062-10-SEP emitida por la Corte Constitucional para el período de transición.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y 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

El accionante se encuentra legitimado para presentar acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en función de lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

La acción de incumplimiento 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 debería contar con una herramienta efectiva que permita no sólo su declaración sino su ejecución y consolidación.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, es el eje fundador no sólo 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 3 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 012-09-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, también se ratificó a través del auto de verificación del 3 de julio de 2013, dentro de la causa N.º 0063-10-IS de 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 artículo 436 numeral 9 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 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 y justicia.

Determinación del problema jurídico

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

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 062-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 25 de noviembre de 2010?

La sentencia N.º 062-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, en su parte resolutoria dispuso en lo principal, “... que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el 09 de abril del 2008, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro”.

Mediante sorteo los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de Corte Nacional de Justicia, conocieron nuevamente el recurso extraordinario de casación interpuesto por las partes de la sentencia emitida por la Sala Civil de la Corte Provincial de Machala.

Posteriormente, cabe mencionar que la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, dentro de la causa N.º 0947-09-EP, dispuso la medida de reparación que consistía en que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes.

Por consiguiente, es importante comprender qué implican las medidas de reparación en la parte procesal específica, así como entender el ámbito de acción del recurso de casación. Respecto a la primera de ellas, hay que recordar que las medidas de reparación integral constituyen una forma de consolidación y mantenimiento del Estado constitucional de derechos y justicia. De ahí que la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 146-14-SEP-CC, dentro de la causa N.º 1773-11-EP, expresó lo siguiente:

La reparación integral es un derecho en el que cuentan todas las personas, a fin de que el Estado otorgue el resarcimiento del daño causado mediante un conjunto de medidas que consideren todo el historial de sucesos que se efectuaron, tanto durante cómo después de la vulneración del derecho, incluyendo en ciertos casos no solo las afectaciones individuales de las personas cuyo derecho se vulneró, sino además la afectación que provocó en su entorno familiar y proyecto de vida.

¹ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

En cuanto a los objetivos de la reparación integral, debe entenderse que dicha reparación no debe circunscribirse solamente a garantizar el respeto de los derechos constitucionales, sino que debe encaminarse su accionar a la determinación de medidas que promuevan que la situación de la víctima de vulneración sea reparada.

No obstante, la reparación integral se la deberá analizar desde dos enfoques, el primero desde el cumplimiento formal, es decir aquello que se determina desde la parte resolutive de la sentencia o del dictamen, y el otro desde la parte material del cumplimiento, que corresponde a la efectiva ejecución de lo ordenado a través de la sentencia o del dictamen. En cierto modo, es importante destacar que al encontrarnos en un Estado constitucional de derechos y justicia, se evidencia que la estructura y la ejecución de las resoluciones no llega únicamente a la transcripción, lectura o a la aplicación de lo que se ha ordenado, sino al fortalecimiento, ejercicio y transformación de los derechos en el nuevo modelo de Estado.

Al realizar el análisis del caso concreto, se sugiere que al examinar el elemento formal ordenado como medida de reparación, que consiste en el conocimiento y resolución de los recursos de casación presentados por las partes por una nueva Sala de los Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que su cumplimiento ha sido verificado, debido a que otra sala de la Corte Nacional de Justicia fue la encargada de conocer y resolver los recursos interpuestos por las partes. Por consiguiente, se ha dado un efectivo cumplimiento a la estructura formal de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición.

Por otra parte, respecto al segundo elemento que es la materialidad del cumplimiento, es necesario enfatizar las siguientes razones: La presente acción de incumplimiento se presenta en relación a la sentencia N.º 062-10-SEP-CC dentro de la causa N.º 0947-09-EP, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, por lo que en dicho fallo se aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante, por haber sido vulnerados los derechos contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 numerales 2 y 13 y 326 de la Constitución de la República. En consecuencia, son estos derechos los que deben ser restablecidos al estado anterior en el que se encontraban a su vulneración, siendo esta la esencia de las medidas de reparación.

Además, al determinar como medida de reparación el conocimiento de los recursos de casación por una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, esto implica el pronunciamiento de una nueva sentencia por parte de los operadores de justicia para que se dé fin a las vulneraciones de los derechos y en observancia al debido proceso se garantice el ejercicio eficaz de los mismos.

En este punto, es importante indicar que este Organismo ha dictado varias sentencias en casos análogos, a partir de las cuales, ha procedido a unificar criterios en el tema materia de la controversia, los mismos que deben ser

observados por los jueces de casación al dar cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias constitucionales dictadas por esta magistratura.

Así las cosas, se observa que la sentencia acusada de incumplir la decisión constitucional N.º 062-10-SEP-CC, ha sido dictada el 2 de mayo de 2011 a las 08h30, es decir, posterior a las sentencias constitucionales expedidas por la Corte Constitucional para el período de transición, en casos análogos. En efecto, a continuación, se puntualizan las decisiones emitidas por la Corte de Transición, en relación a las demandas extraordinarias de protección presentadas, tanto por la empresa TRIPLEORO CEM y varias personas actoras del juicio laboral en contra de las sentencias dictadas por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia:

- a. Sentencia N.º 044-10-SEP-CC emitida el 21 de octubre de 2010, dentro del caso N.º 0037-10-EP, Leandro Ordóñez Salinas vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- b. Sentencia N.º 062-10-SEP-CC dictada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso N.º 0947-09-EP, José Alberto Maldonado Román vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- c. Sentencia N.º 063-10-SEP-CC pronunciada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso N.º 0948-09-EP, Jorge Raúl Caamaño Orellana vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- d. Sentencia N.º 065-10-SEP-CC expedida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso N.º 0949-09-EP, José David Marín vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- e. Sentencias N.º 066-10-SEP-CC expedida el 27 de enero de 2011, dentro del caso N.º 0944-09-EP, Francisco Matailo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
- f. Sentencia N.º 067-10-SEP-CC emitida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso N.º 0945-09-EP, Miguel Garzón Valarezo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, los criterios expuestos con anterioridad por la Corte Constitucional influyen en el quehacer de las decisiones judiciales, los que constituyen elementos conductores de la decisión venidera del caso análogo. De allí que cuando se presenta en la judicatura una demanda o acción por parte de cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada en uno o más de sus derechos constitucionales, y si ese caso tiene como precedente una sentencia en la cual ya se tuteló el derecho reclamado, ha instalado condiciones de predictibilidad, por lo que el ulterior caso necesariamente debe guardar armonía con el precedente jurisprudencial.

Las consideraciones precedentes confieren seguridad jurídica en la expedición de las decisiones judiciales ulteriores, pues resguardan los derechos constitucionales con miras a alcanzar el principio de justicia laboral, por tanto, no es dable que la Corte Nacional de Justicia pase por

alto los razonamientos contenidos en las referidas sentencias emanadas del máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia, es preferible que la jurisdicción ordinaria observe los lineamientos jurídicos elaborados por la jurisdicción constitucional.

Sin embargo, en el caso *sub judice*, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al momento de expedir la sentencia ahora materia del control constitucional, ciertamente, han omitido observar la *ratio decidendi* constante en las citadas sentencias constitucionales, apartándose del artículo 440 de la Constitución de la República que determina: “Las sentencias y autos de la Corte Constitucional tendrá el carácter de definitivas e inapelables”; es decir, la emisión de las decisiones constitucionales tienen el carácter de vinculantes, por lo tanto, una de las obligaciones que tenían los jueces nacionales era dictar la resolución observando las garantías del debido proceso y las consideraciones constantes en las sentencias mencionadas anteriormente, de esta forma, las premisas a las cuales llegó la Corte Constitucional, para el período de transición, debían servir de fundamento y base para la expedición de la sentencia de casación laboral; no obstante, los legitimados pasivos, al expedir el fallo impugnado, no cumplieron con lo establecido por la Corte de Transición, vulnerando así la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En función de lo expuesto, corresponde analizar en un contexto integral la sentencia N.º 062-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que en su parte resolutive, dispone:

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada a las 15h50 del día 9 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 735-2009 (...).
2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 09 de abril del 2008, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro...

En efecto, para llegar a la resolución citada, la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció premisas o supuestos que fueron analizados y revisados en la parte motiva de su fallo, luego de lo cual se concluyó con la resolución o sentencia, en este sentido, y sobre las cuestiones controvertidas en la causa corresponde referirse al texto de la sentencia en lo pertinente.

La sentencia N.º 062-10-SEP-CC referente a la aplicación de la ordenanza por parte de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, señaló:

Sin temor a equívoco alguno, de la letra de estas partes de las consideraciones del fallo impugnado con la acción que origina este procedimiento, se infiere que la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia

tuvo el convencimiento pleno de que entre el Municipio de Machala y la empresa TRIPLEORO CEM, tenían que afrontar solidariamente las obligaciones laborales pertinentes de los contratos de trabajo que tuvo dicho Municipio y EMAPAM con los trabajadores, entre ellos, el legitimado activo.

Adicionalmente, y dentro del mismo análisis la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó: “Confrontado el contenido de la sentencia con estas normas constitucionales, resulta evidente que no hubo observación de los mismos, como con la del artículo 82 de la Constitución, relativo a la seguridad jurídica, al dejarse de aplicar las disposiciones de dicha ordenanza, que son parte integrante del ordenamiento jurídico del país”.

Ahora bien, una vez que se ha analizado el contenido de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, es necesario referirse a la estructura y determinación realizada en la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, esto es la medida de reparación que fue ordenada por la Corte Constitucional, para el período de transición, una vez que se verificara la vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numerales 2 y 13 de la Constitución de la República, esto es, derechos de acceso gratuito a la justicia, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, derecho al trabajo en las garantías de irrenunciabilidad e intangibilidad, y la de contratación colectiva, respectivamente.

La sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dictada el 2 de mayo de 2011 a las 08:30, en su parte resolutive dispuso:

En mérito a lo expuesto, esta Primera Sala de lo Laboral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de casación del actor, reformando parcialmente la sentencia de Segunda Instancia, se dispone que el a quo proceda a la reliquidación de las indemnizaciones respectivas, en la forma que se determina en los considerandos de este fallo, indemnizaciones que deben ser solucionadas por TRIPLEORO S.A.; se rechaza el recurso de casación de la demandada, por no tener fundamento.

Por lo tanto, en relación a la parte motiva de la sentencia, la Primera Sala de lo Laboral determina su competencia y se refiere a los argumentos utilizados por las partes recurrentes en el marco de la causa. Asimismo, desarrolla un análisis de la ordenanza emitida por la Municipalidad de Machala, sobre todo en lo referente al régimen de los trabajadores; a la aplicabilidad de los Mandatos Constituyentes Nros. 2, 4 y 8 por ser tutelares de los derechos invocados, y finalmente a la responsabilidad solidaria entre la empresa TRIPLEORO CEM y el Municipio de Machala, en la consideración quinta la Sala de modo expreso señala:

En torno a la solidaridad, conviene recordar que esta institución laboral fue establecida para proteger los derechos del trabajador que, pretextando cambio (sic) del empleador podía perderlos, es así como en el Código del Trabajo se la establece en el Art. 41. La responsabilidad solidaria entre empleadores, responsabilidad que también se contempla en los

Arts. 171 (cumplimiento de los contratos) y 198 (pago de fondo de reserva), disposiciones según las cuales el nuevo empleador es solidariamente responsable de toda obligación para con los trabajadores. (...) Sin embargo, en el caso de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza tantas veces referida, el obligado principal es la empresa TRIPLEORO, y por ello en la sentencia debía ser la única condenada, al pago de las obligaciones correspondientes, lo que tampoco ha ocurrido.

Además, es importante destacar que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ha efectuado un análisis conforme a la norma prevista en la ordenanza expedida por el Municipio de Machala, por lo que es ineludible precisar que el recurso extraordinario de casación puede verificar la incorrecta, defectuosa o inexistente aplicación de una norma específica, pero aquello no significa que pueda conocer el fondo del asunto en controversia. En consecuencia, se puede observar que la Sala anteriormente señalada, constituye una nueva determinación de responsabilidades ratificadas en las instancias correspondientes. Así entonces, al conocer el ex Tribunal Constitucional respecto de la acción de inconstitucionalidad propuesta por el representante legal de la Empresa TRIPLEORO CEM en relación a la ordenanza, llegó a pronunciarse que la solidaridad patronal entre el Municipio de Machala y TRIPLEORO CEM fue legal. Por consiguiente, se enfatiza que la ordenanza municipal es la base para revisar la solidaridad, y su esclarecimiento le corresponde a las instancias encargadas de resolver sobre el fondo del asunto.

Posteriormente, analizadas las resoluciones previas y el criterio utilizado por el ex Tribunal Constitucional en la revisión de la ordenanza, es posible determinar que el análisis realizado por la Primera Sala de lo Laboral la Corte Nacional de Justicia no evidencia la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas aplicables al caso. Además, es verificable que la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no ha cumplido con lo dispuesto como medida de reparación a través de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, puesto que la emisión de una nueva sentencia no agota *per se* la restitución del derecho quebrantado, debiendo recordarse que de conformidad con el criterio varias veces reiterado de esta Corte, los procesos de garantías jurisdiccionales no terminan hasta que se haya evidenciado la reparación integral de los derechos.

Además, al referirse al incumplimiento que se denuncia respecto a la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, en el ámbito del recurso de casación, se señaló que:

El establecimiento de la casación en el país, además de suprimir el inoficioso trabajo de realizar la misma labor por tercera ocasión, en lo fundamental releva al juez de esa tarea, a fin de que se dedique únicamente a revisar la constitucionalidad y legalidad de una resolución, es decir, visualizar si el juez que realizó el juzgamiento vulneró normas constitucionales y/o legales, en alguna de las formas establecidas en dicha Ley de Casación, sin entrar a revisar todo el procedimiento, salvo el caso del numeral 3 del mencionado artículo 3, en cuyo caso, el juzgador de casación se convierte en juez de instancia, según lo prevé el artículo 16 de la referida ley.

En referencia a los criterios expuestos, se considera como un elemento para el fortalecimiento del modelo del Estado constitucional de derechos y justicia la verificación de las medidas de reparación, a través de la acción de incumplimiento de sentencias. Sin embargo, la ejecución de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, no debe ser visto como un trámite formal, ya que bajo esta concepción se puede perpetuar, continuar o generar la vulneración de los derechos constitucionales. Por lo tanto, la efectiva ejecución de las instancias que estuvieren obligadas al cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales debe estar investida de principios de eficacia y transparencia, y además encaminada hacia la efectiva realización de los preceptos constitucionales y los derechos.

En relación a lo señalado, 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, pronunció lo siguiente:

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.

Asimismo, en referencia a la naturaleza de la acción de incumplimiento, es pertinente citar la sentencia N.º 012-09-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, que señala:

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.

En la presente causa el conocimiento y resolución de los recursos de casación interpuestos por los recurrentes ante la Corte Nacional de Justicia constituyó una medida de reparación, considerándose que lo dispuesto en aquella medida sea ejecutado tanto en la forma como en el fondo conforme a lo señalado en la sentencia N.º 062-10-SEP-CC.

Por consiguiente, es pertinente para la Corte reiterar la importancia del ejercicio responsable de las potestades públicas, especialmente la sostenibilidad, transparencia, conexión y eficiencia con los que deben ser llevados los procesos que se desarrollan a través de actos regulatorios, siendo necesario mencionar que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la ordenanza

² Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

expedida por el Municipio de Machala que atañe a garantías y acciones específicas, por lo que la Corte Constitucional al ser el máximo órgano de interpretación y control constitucional considera necesario el pronunciamiento en un ámbito más amplio, enfatizando en este análisis la afectación a los derechos constitucionales de los trabajadores como resultado de los cambios en el régimen jurídico y administrativo de la empresa EMAPAM. Por lo tanto, quienes actúan con fundamento en una potestad estatal deben sujetarse al régimen de responsabilidades y garantía efectiva de los derechos previstos en la Constitución de la República.

La Corte Constitucional en relación a lo establecido en la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, una vez que ha realizado el análisis integral del contenido formal y material del referido fallo, determina que la decisión expedida por la Corte Nacional de Justicia ha cumplido sólo de forma aparente con lo determinado en la sentencia N.º 062-10-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional del Ecuador manteniéndose un incumplimiento de la misma, puesto que además de reincidir en las vulneraciones a derechos constitucionales declaradas en la acción extraordinaria de protección dentro del caso N.º 0947-09-EP cuestión que vulnera la garantía de no repetición, tampoco se ha circunscrito en las causales y límites establecidos por la Ley de Casación.

Finalmente, es importante recordar que en el contexto de la justicia constitucional, la *restitutio in integrum*, debe ser entendido como todas aquellas acciones encaminadas a restituir los derechos conculcados en el mayor grado posible, en función de lo cual es posible determinar que la sola emisión de la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia, no agota *per se* la restitución del derecho transgredido, pues al no actuar conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional de manera integral se genera una posible dilación en la administración de justicia y la imposibilidad de restitución integral efectiva de los derechos constitucionales declarados como vulnerados.

Adicionalmente, se debe destacar que para efectos de dilucidar el fondo de las pretensiones del legitimado activo dentro del juicio laboral materia del recurso de casación, conviene también que los jueces de casación laboral observen y apliquen al caso, el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 001-12-PJO-CC emitido el 5 de enero de 2012, por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuya línea de pensamiento jurídico adoptado dice lo siguiente:

Criterios jurisprudenciales de unificación

22.- Las líneas de pensamiento jurídico del Pleno de la Corte Constitucional aquí analizadas son complementarias y representan la línea de decisión de mayoría, sin que exista una sentencia en un sentido contrario (línea de minoría). Los criterios ya unificados para aplicar a los casos con identidad objetiva, y que constituyen criterios obligatorios para los casos con identidad objetiva son:

22.1.- No se pudo comprobar que los accionantes hayan sido impedidos de promover la acción laboral correspondiente; tampoco que haya existido discriminación alguna, por el

contrario, han podido ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las partes demandadas; pero la declaración infundada de la inexistencia del contrato, cuando hay elementos objetivos que demuestran lo contrario, vulnera el artículo 11 numeral 3 de la Constitución;

22.2.- Al mismo tiempo, se vulneró el derecho al debido proceso, al no garantizar el cumplimiento de disposiciones del contrato colectivo;

22.3.- Luego, por una parte, el artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Suplemento del Registro Oficial N. 181 del 30 de abril de 1999) no dispone que se obtenga previamente un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Economía y Finanzas); y,

22.4.- No es responsabilidad de los trabajadores la existencia del contrato colectivo, puesto que no cabe que otra persona alegue la nulidad de los contratos laborales, por lo cual se vulneraron los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica y las garantías laborales.

Efectos para casos futuros

23. De acuerdo a lo analizado y en aplicación de lo establecido en los artículos 191 numeral 2 literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 26 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y el acápite 19.2.1 del “Protocolo para la elaboración de Precedentes Constitucionales Obligatorios”, los criterios jurisprudenciales de la Corte mencionados son de obligatorio cumplimiento para los casos futuros que guarden identidad objetiva con los hechos y pretensión establecidos en este precedente constitucional de unificación. Esta sentencia constituirá jurisprudencia constitucional obligatoria y es un precedente constitucional de unificación y de fundación de línea jurisprudencial, pero únicamente para los casos que se ajusten a los hechos y pretensión analizados en esta sentencia (identidad objetiva), respecto de los casos en conocimiento de la Corte. La razón de esto radica en la naturaleza de la sentencia de unificación de jurisprudencia, cuyos efectos son “inter pares” (entre pares), es decir, su alcance es horizontal y busca vincular a los jueces de la propia Corte, a través de criterios unificados jurisprudencial y casuísticamente; mientras que los precedentes jurisprudenciales obligatorios pueden tener, además, efectos erga omnes, teniendo un alcance vertical respecto del sistema jurídico y los operadores jurídicos, sin perjuicio de que los criterios establecidos en esta sentencia de unificación pudieran guiar a la interpretación e integración del derecho en casos análogos y puestos a conocimiento de los jueces ordinarios.

(...) **25.-** Luego, de acuerdo a la razón sentada por la Secretaría General de la Corte el 13 de diciembre del 2011, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 8 de diciembre del 2011, se establece que los siguientes casos tienen relación entre sí; y se encuentran en proceso de sustanciación, por lo

cual les será aplicable automáticamente lo dispuesto en este precedente derivado de unificación³.

Corresponde por tanto a los jueces casacionales aplicar los criterios uniformes expuestos en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC de 5 de enero de 2012, al presente caso, toda vez que aquellos contienen identidad objetiva respecto de los hechos identificados que ya fueron resueltos y que tienen relación entre sí. En tal virtud, el juez ordinario no debe olvidar que por mandato constitucional para asegurar el debido proceso a más de las garantías básicas, las leyes, deben observar y atenerse a los precedentes jurisprudenciales a la hora de expedir su sentencia⁴.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a la dimensión de ejecución de las sentencias, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte de la Corte Nacional de Justicia.
4. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, del 2 de mayo de 2011 a las 08:30.
 - b. Disponer que previo sorteo, otros jueces laborales de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de la sentencia N.º 062-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la presente sentencia, resuelvan el recurso de casación interpuesto.
 - c. En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-12-PJO-

³ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia de unificación de la jurisprudencia vinculante N.º 001-12-PJO-CC, caso N.º 0893-09-EP acumulados, expedido el 5 de enero de 2012.

⁴ Artículo 185, segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador: La jueza o juez ponente (...) deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la Sala.

CC, expedida dentro de la causa N.º 0893-09-EP y acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

- d. En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO CEM, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación; y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.
- e. La Sala de la Corte Nacional de Justicia correspondiente, deberá informar a la Corte Constitucional en el término previsto en el artículo 17 de la Ley de Casación sobre el cumplimiento tanto material como formal de lo dispuesto en esta sentencia.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0111-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito. D. M., 3 de agosto de 2016

SENTENCIA N.º 047-16-SIS-CC

CASO N.º 0043-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Las ciudadanas Nuvia Piedad Apolo Pinza y Nadeqda del Rosario Muñoz Montero, presentaron acción de incumplimiento de la sentencia constitucional dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 14 de junio de 2011, dentro de la acción de protección N.º 273-11.

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 0043-13-IS, 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.

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 Butiña 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 del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, sustanciar la presente causa.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia del 26 de abril de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación al presidente y al director general del Consejo de la Judicatura, así como a los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe respecto del incumplimiento planteado.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

Sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, del 14 de junio de 2011 a las 14:29

SEXTO.- De la prueba producida por parte de las accionantes en el decurso de la audiencia pública y analizada en base a las reglas de la sana crítica (...) El tribunal arriba a la conclusión de que es clara y evidente la violación de derechos

constitucionales de las accionantes (...) se ha comprobado con prueba documental que a las accionantes, se les dejó de pagar la remuneración justa y equitativa, marcando una diferencia injusta, discriminatoria, ilegal e inconstitucional entre el sueldo de éstas, en relación con la de otros servidores judiciales que cumplen la misma función, labor y responsabilidad y trabajan en la misma institución (...) SÉPTIMO.- De lo expuesto en líneas anteriores y en estricta aplicación de las normas constitucionales señaladas anteriormente y siendo el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...) remediar la desigualdad existente y al haberse constatado la vulneración de derechos, así declarar y ordenar la reparación integral material e inmaterial (...) en este caso ordenar el pago de manera justa y equitativa a las accionantes (...) OCTAVO.- (...) Por lo expuesto, siendo el más alto deber del Estado ecuatoriano respetar o hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA aceptando el recurso de apelación interpuesto se revoca en todas sus partes la sentencia de la señora Jueza Suplente encargada del Juzgado Primero de Garantías Penales de Loja y en su lugar acepta la acción de protección propuesta por las accionantes Doctoras: NUVIA PIEDAD APOLO PINZA Y NADEGDA DEL ROSARIO MUÑOZ MONTERO, contra el Consejo de la Judicatura disponiendo que el Consejo Nacional de la judicatura a través de su Presidente o quien lo subrogue, en el término de cinco días, disponga a quien corresponda se proceda a realizar el pago de la siguiente manera: Doctora: NUVIA PIEDAD APOLO PINZA, la remuneración mensual unificada de \$2.086,32, NADEGDA DEL ROSARIO MUÑOZ MONTERO, la remuneración mensual unificada de \$ 2.065,48; y por cuanto desde que entró en vigencia la homologación de salarios, esto es desde el mes de junio del año 2008, se ha dejado de pagar lo que constitucionalmente correspondía a las accionantes, causándose así daño a las mismas en su intangible e irrenunciable derecho adquirido por mandato imperativo de la Constitución de la República, se dispone el pago de sus salarios desde el mes de abril del 2011 (...) La señora jueza a quo proceda a dar estricto cumplimiento a lo resuelto en esta sentencia, en forma inmediata, hasta su completa ejecución y no aceptar ningún incidente que tienda a entorpecer el cumplimiento del fallo...

De la demanda y sus argumentos

A foja 190 del expediente de segunda instancia, obra la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales presentada por Nuvia Piedad Apolo Pinza y Nadeqda del Rosario Muñoz Montero, que en lo principal, establece:

Que la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, del 14 de junio de 2011, dispuso que se cancelen montos específicos por remuneración a las accionantes desde el mes de abril de 2011; no obstante, indican que durante la ejecución de la misma se han presentado circunstancias que han impedido que se cumpla lo ordenado.

Como ejemplo, se refieren a que la jueza *a quo*, mediante auto del 2 de mayo del 2013, dispuso la nulidad de todo

lo actuado dentro del proceso de ejecución alegando que ella no es competente para ordenar el pago conforme lo establecido en sentencia, debiendo acudir ante el contencioso administrativo para el efecto, en virtud de existir responsabilidad patrimonial del Estado.

En base a lo expuesto, indican que "... al haber la jueza constitucional declarado la nulidad de la acción, en fase de ejecución, se nos ha dejado en indefensión y no hay forma que se ejecute la sentencia dictada en la presente garantía jurisdiccional. El incumplimiento de la SENTENCIA genera la vulneración de derechos constitucionales que requieran su reparación integral...".

Pretensión concreta

En virtud de los argumentos expuestos, las accionantes solicitan a este organismo constitucional:

Por todo lo expuesto (...) presentamos la PRESENTE ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA dictada por la Sala de lo Laboral y Menores de la Corte Provincial de Justicia de Loja con fecha 14 de junio del 2011. De ser necesario dispongan la designación de un perito liquidador de todas las remuneraciones vencidas y que deben ser pagadas por el Consejo de la Judicatura; y lo más importante de que en forma inmediata -en el término que ustedes les concedan- se nos incluya e incorpore en los roles de pago, con nuestra NUEVA REMUNERACIÓN, que hasta la presente fecha no ha sido pagada...

De la contestación y sus argumentos

Jueza primera de garantías penales de la Corte Provincial de Justicia de Loja

A foja 195 del expediente de segunda instancia consta un informe presentado por la doctora Gladys Sarango López, jueza primera de garantías penales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, que en lo principal, manifiesta:

... se declaró la NULIDAD PARCIAL de todo lo actuado a partir de fojas 158 del proceso (...) la suscrita jueza era incompetente para disponer la liquidación del dinero a pagarse a favor de las accionantes ya que la reparación económica se debe demandar en juicio contencioso administrativo ante los jueces especializados competentes, conforme lo determinado en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) porque la vulneración de los derechos ha generado la responsabilidad patrimonial no de un particular sino del Estado. Por tanto conforme consta en el expediente, de oficio se remitieron copias debidamente certificadas de todo el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia de Loja a efectos que se proceda al trámite respectivo para la determinación y liquidación del monto a pagarse por concepto de reparación económica (...) pero esta reparación económica requiere el trámite respectivo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, desconociendo si las accionantes han comparecido en esta instancia a hacer valer sus derechos...

Consejo de la Judicatura

A foja 28 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el doctor Esteban Zavala Palacios, director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, mediante el cual señala en lo principal:

... así como de los roles de pago cuyas copias certificadas adjunto, se puede constatar que a las servidoras judiciales Nuvia Piedad Apolo Pinza y Nadegda del Rosario Muñoz Montero se les realizó la homologación respectiva a partir de mes de agosto de 2013 (...) Por lo expuesto, el Consejo de la Judicatura ha dado cumplimiento con la sentencia emitida el 14 de junio de 2011 por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, pues las accionantes desde el mes de agosto de 2013, vienen percibiendo las remuneraciones homologadas ordenadas en la sentencia tantas veces referida (...) respecto al pago de la remuneración homologada desde el mes de abril de 2011, por cuanto la reparación económica implica el pago en dinero a las accionantes la tramitación del monto adeudado debe realizarse ante el órgano competente, esto es ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (...) Por lo expuesto, el Consejo de la judicatura ha dado cumplimiento con lo ordenado en sentencia de 14 de junio de 2011, respecto al reajuste en las remuneraciones de las accionantes. En cuanto a los valores que se disponen pagar en la sentencia referida, desde el mes de abril de 2011, estos deben ser cancelados al término del juicio Contencioso Administrativo...

Procuraduría General del Estado

A foja 64 del expediente constitucional obra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, por el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad a lo previsto en los artículos 429 y 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, 95, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

Al tenor de lo dispuesto 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 este contexto, 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”.

Asimismo, en la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, dentro del caso N.º 0015-12-IS, respecto al alcance de la acción de incumplimiento señaló:

... 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 las 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 violado¹.

En aquel sentido, la Corte ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones constitucionales, en razón de que:

Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra 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 atribuciones².

De las citas jurisprudenciales transcritas, 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.

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

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con la finalidad de resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

El Consejo de la Judicatura ¿ha dado cumplimiento integral con lo ordenado en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, del 14 de junio de 2011?

De la lectura de la acción de incumplimiento formulada³, las accionantes manifiestan que no se ha ejecutado la sentencia en su integralidad, puesto que no se les ha cancelado la remuneración reconocida en la sentencia objeto de la acción, desde abril del 2011, conforme lo determinado. En este sentido, señalan:

Hasta la presente fecha no se ha ejecutado lo dispuesto en el parte resolutive de la sentencia, como lo anotamos a continuación: a) Se ordenó que en el término de CINCO DÍAS de dictada la sentencia, esto es el 14 de junio del 2011 se nos pague nuestra nueva remuneración; y han pasado hasta la presente fecha 2 años y 1 mes sin que el Consejo de la Judicatura nos pague nuestra nueva remuneración, tampoco se nos ha incluido en los roles de pago de la función Judicial, con nuestra nueva remuneración; y, b) Se ordenó que se nos pague nuestra nueva remuneración desde el mes de Abril del 2011 y han pasado más de dos años hasta la fecha – y tampoco se nos ha pagado.

En efecto, de la lectura de la parte resolutive de la sentencia dictada el 14 de junio de 2011, se observa que se ha ordenado en lo principal, que se disponga el pago de una nueva remuneración mensual en favor de las accionantes desde el mes de abril del año 2011:

... se revoca en todas sus partes la sentencia de la señora Jueza Suplente encargada del Juzgado Primero de Garantías Penales de Loja y en su lugar acepta la acción de protección propuesta por las accionantes Doctoras: NUVIA PIEDAD APOLO PINZA Y NADEGDA DEL ROSARIO MUÑOZ MONTERO, contra el Consejo de la Judicatura disponiendo que el Consejo Nacional de la judicatura a través de su Presidente o quien lo subrogue, en el término de cinco días, disponga a quien corresponda se proceda a realizar el pago de la siguiente manera: Doctora: NUVIA PIEDAD APOLO PINZA, la remuneración mensual unificada de \$ 2.086,32, NADEGDA DEL ROSARIO MUÑOZ MONTERO, la remuneración mensual unificada de \$ 2.065,48; y por cuanto desde que entró en vigencia la homologación de salarios, esto es desde el mes de junio del año 2008, se ha dejado de pagar lo que constitucionalmente correspondía a las accionantes, causándose así daño a las mismas en su intangible e irrenunciable derecho adquirido por mandato imperativo de la Constitución de la República, se dispone el pago de sus salarios desde el mes de abril del 2011 (...). La señora jueza a quo proceda a dar estricto cumplimiento

³ La acción de incumplimiento fue presentada el 24 de julio de 2013.

a lo resuelto en esta sentencia, en forma inmediata, hasta su completa ejecución y no aceptar ningún incidente que tienda a entorpecer el cumplimiento del fallo...

De los documentos presentados por el Consejo de la Judicatura constantes a foja 28 del expediente constitucional, se observa que a las accionantes se les ha homologado la remuneración a partir del mes de agosto de 2013, es decir más de dos años después de dictada la sentencia objeto de la acción. En ese sentido, existe un cumplimiento tardío de lo dispuesto por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja en su sentencia del 14 de junio de 2011, en la que se estableció el derecho de las accionantes a percibir su nuevo sueldo a partir del mes de abril de 2011.

Por tanto, para que la sentencia constitucional sea ejecutada en su integralidad, corresponde a las accionantes percibir la remuneración establecida en la sentencia (Nuvia Piedad Apolo Pinza \$ 2.086,32 y Nadeqda del Rosario Muñoz Montero \$ 2.065,48) desde el mes de abril del 2011, hasta el mes de agosto de 2013, fecha en la cual, el Consejo Nacional de la Judicatura ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la resolución. Para esta Corte resulta claro que para efectos que tenga lugar una real y efectiva reparación integral de los derechos que han sido declarados como vulnerados, se constituye en una obligación constitucional que la resolución jurisdiccional correspondiente sea ejecutada en su integralidad por parte de la institución obligada, para lo cual la misma deberá ser entendida no sólo en virtud de lo constante en su parte resolutoria, sino que necesariamente en su texto integral.

En este orden de ideas, el Pleno del Organismo en su sentencia N.º 0014-13-SAN-CC dictada dentro del caso N.º 0015-10-AN determinó que la reparación integral en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se configura no sólo como un derecho, cuyo titular es la persona afectada por la vulneración de derechos sino también como un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos y es transversal al ejercicio de los mismos.

Es importante señalar que conforme se desprende del auto dictado por la jueza de Garantías Penales de Loja, del 2 de mayo de 2013, se declaró la nulidad parcial de lo actuado en la fase de ejecución de la sentencia alegando incompetencia:

... para disponer la liquidación del dinero a pagarse a favor de las accionantes ya que la reparación económica se debe demandar en juicio contencioso administrativo (...) REMÍTASE en copias debidamente certificadas el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia de Loja a efectos que se proceda con el trámite correspondiente para la determinación y liquidación del monto a pagarse por concepto de reparación económica; por lo tanto será ante este órgano de justicia que las partes procesales podrán hacer valer sus derechos...

Así, de la revisión del expediente constitucional se observa el auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe del 7

de junio de 2013⁴, por el cual avocó conocimiento de la causa en virtud de la inhibición presentada por la jueza primera de garantías penales de Loja. Consta aparejado también al expediente constitucional, el auto dictado por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe del 27 de septiembre de 2013, mediante el cual avocó nuevamente conocimiento de la causa en virtud del sorteo efectuado⁵. Sin embargo, a partir de esa fecha no existe constancia procesal alguna sobre la continuación con la fase de ejecución de la sentencia.

En base a lo expuesto, es necesario señalar que la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, estableció las siguientes reglas jurisprudenciales con efecto *erga omnes* en cuanto a la reparación económica establecida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

1. En virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en atención al concepto de la reparación integral, en el siguiente sentido:
 - a. La sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales debe sustentarse tanto en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, como en lo que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN. Además, deben ser sencillos, rápidos y eficaces de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal **a (sic)** de la Constitución de la República.
 - b. Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. En este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros.
 - b.1** El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional

⁴ Foja 194 del expediente de segunda instancia

⁵ Foja 196 del expediente de segunda instancia.

ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia. En el caso que sea la Corte Constitucional la que emita la sentencia constitucional en la que se disponga que parte de la reparación integral sea cuantificada por el contencioso administrativo, remitirá el expediente constitucional, junto con la sentencia en el término máximo de 10 días a partir de la notificación de la sentencia.

b.2 Una vez dispuesto el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, la autoridad contenciosa administrativa competente debe en el término de 5 días, avocar conocimiento de la causa, mediante auto en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

b.3 Con el avoco conocimiento se notificará a las partes procesales, lo cual se realizará en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados por las partes en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales que derivó en la sentencia que contiene la medida de reparación económica.

b.4 En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

b.5 En caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito y procederá conforme fue señalado precedentemente.

b.6 El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente constitucional. Si ninguna de las

partes remite documentación, el perito utilizará la información del expediente constitucional y aquella información que sea pública.

b.7 Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial.

b.8 Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes.

b.9 Una vez concluida la fase de sustanciación, el tribunal contencioso administrativo correspondiente deberá emitir su resolución debidamente motivada, a través de un auto resolutorio, en que se determinará con claridad el monto que debe ser cancelado por el sujeto obligado como reparación económica a favor del beneficiario de la medida; además, deberá establecerse el término y condiciones para el pago respectivo.

b.10 Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”. La autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar: 1) La retención ilegítima de recursos económicos en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo; 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y 3) El costo de la vida en los diferentes periodos, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

b.11 De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio

de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento.

- c. Cuando un particular sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la misma autoridad jurisdiccional que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales a través de un proceso sumario, que en lo pertinente se aplicará lo dispuesto en las reglas jurisprudenciales aplicables para el trámite de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dispuestas en esta sentencia, a excepción de las reglas jurisprudenciales contenidas en los literales b.1 y b.11.
2. La interpretación conforme del contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, corresponde a la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe aplicar las reglas dictadas por este organismo constitucional en relación al procedimiento para efectuar la reparación económica, con el objeto de dar cumplimiento integral con la resolución dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 14 de junio de 2011, en la que se estableció el derecho de las accionantes a percibir su nuevo sueldo a partir de abril del 2011.

En aquel sentido, dado el efecto obligatorio de estas reglas jurisprudenciales creadas por la Corte Constitucional, todos los jueces de garantías jurisdiccionales del país deberán aplicar la presente interpretación conforme del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente es necesario recordar a la jueza primera de garantías penales de Loja, que los procesos de garantías jurisdiccionales sólo finalizan con la ejecución integral de la decisión jurisdiccional correspondiente, con la finalidad de garantizar la real y efectiva vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, entre otros derechos, siendo obligación de ésta velar por el efectivo cumplimiento de la reparación de los derechos de las accionantes, por tanto la excusa de desconocer "... si las accionantes han comparecido a esta instancia a hacer valer sus derechos..." refiriéndose al Tribunal Contencioso Administrativo, es injustificable en la medida en que es la jueza constitucional la garante y responsable de constatar la efectiva reparación de los derechos.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 14 de junio de 2011.
2. Aceptar la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.
3. Disponer que el Consejo de la Judicatura a través de las instancias pertinentes, de cumplimiento con lo dispuesto en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 14 de junio de 2011, en lo relacionado a la cancelación de los sueldos comprendidos entre abril de 2011 y agosto de 2013.
4. La determinación del monto de reparación económica que se dispone en el numeral tercero de esta sentencia a favor de Nuvia Piedad Apolo

Pinza y Nadegda del Rosario Muñoz Montero corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN aprobada por el Pleno de este Organismo el 13 de junio de 2013; así como la tramitación establecida en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS.

5. Tanto el accionado como la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, deberán informar en el término de 60 días sobre el cumplimiento efectivo de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 3 de agosto del 2016. Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (S)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0043-13-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 miércoles 10 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 194-16-SEP-CC

CASO N.º 0832-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Edgar Ulloa Balladares, en calidad de subprocurador metropolitano delegado del alcalde y del procurador metropolitano, representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentó con el 13 de abril de 2012 una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 281-2011.

En virtud de lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de junio de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0832-12-EP, mediante auto emitido el 29 de abril de 2013.

De acuerdo al sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 23 de mayo de 2013, correspondió la sustanciación de la presente acción a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien mediante providencia del 10 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 0832-12-EP, disponiendo la notificación de la misma a la accionante, así como a los señores jueces que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a fin de que en el término de cinco días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Los legitimados activos formulan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 281-2011, cuya parte pertinente señala lo siguiente:

En consecuencia es fácil colegir que no procede la excepción de cosa juzgada, ya que las reclamaciones, de uno y otro juicio, aunque provienen de un mismo contrato, no tienen como sustento la misma causa, razón o derecho; pues, conforme alega el recurrente, “cuando la ley manda a realizar

la liquidación económico contable final del contrato, cuando en el ínterin comprendido entre la una y la otra liquidación se ha dictado una nueva ley que otorga reliquidar lo adeudado, resulta improcedente sostener, como sostiene la sentencia impugnada, que son liquidaciones y reliquidaciones definitivas de los rubros que la contratante adeudaba y que, por su condición de definitivos, no admiten la posibilidad de ser revisados o actualizados”. Por lo expuesto, existiendo como existe falta de aplicación de las normas que el recurrente señala como infringidas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se casa la sentencia recurrida y, aceptando la demanda, se ordena que, aparte de la devolución al accionante de la garantía de fiel cumplimiento del contrato, la Entidad accionada proceda al “pago actualizado de la liquidación final del contrato”, valor que será liquidado pericialmente y satisfecho en la forma prevista en la Disposición Transitoria Segunda de la Codificación de la Ley de Contratación Pública de 13 de febrero de 2001...

Antecedentes de la presente acción

Conforme se desprende del expediente, el 29 de agosto de 1991, el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural del Municipio de Quito FONSA (actualmente Instituto Metropolitano de Patrimonio) y la empresa Servicio de Ingeniería SERING Cía. Ltda., suscribieron un contrato de obra pública para la construcción de la obra “Muros y pantallas Av. 24 de mayo, tramo 4”.

Encontrándose en desarrollo la obra contratada, la empresa SERING Cía. Ltda., en los años 1993 y 1994 presentó varios reclamos administrativos alegando el incumplimiento del contrato por parte de la entidad municipal, circunstancias que desencadenaron, según el reclamante, en un retraso para el cumplimiento de la obra y en la generación de múltiples costos no observados dentro del contrato. Con posterioridad a dichos reclamos, la empresa presentó una demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, el mismo que mediante sentencia dictada el 23 de septiembre de 1997 (proceso N.º 1107-94-LYM), resolvió disponer que la autoridad demandada proceda a efectuar el reajuste de precios de las obras complementarias que fueron ejecutadas por la firma contratista, aplicando las fórmulas que por este objeto se establecieron en el contrato de construcción celebrado entre las partes litigantes el 29 de agosto de 1991. Adicionalmente, el tribunal dispuso el pago de rubros nuevos considerando los precios unitarios referenciales, asimismo se proceda con la ampliación del plazo para la ejecución de la obra, tomando en cuenta la fecha en la que se entregó el anticipo económico. Finalmente, se negó el pago de daños y perjuicios al no haber sido demostrados dentro del juicio.

El 18 de octubre de 1999, con la ayuda del perito designado, se practicó la liquidación ordenada en sentencia, dentro de la recepción provisional del contrato, cuyo monto se fijó en S/. 444'389.910,00, los cuales fueron cancelados en favor de la empresa el 27 de julio de 2000, una vez realizada la conversión del sucre al dólar americano, cancelándose la suma de USD 17.895,59.

El 18 de enero de 2002, la empresa SERING Cía. Ltda., solicitó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declare mediante sentencia la “recepción definitiva presunta del contrato”, argumentando la omisión de la entidad municipal para la realización de dicho trámite, según lo establecía la Ley de Contratación Pública vigente en aquella época. En atención a dicho requerimiento de la empresa contratista, el tribunal contencioso mediante auto dictado el 5 de abril de 2002, y en aplicación a lo dispuesto en el artículo 88 de la ley antes referida, declaró la recepción definitiva presunta del contrato “Muros y pantallas Av. 24 de mayo, tramo 4”.

El 26 de julio de 2004, SERING Cía. Ltda., demandó por segunda ocasión al Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural del Municipio de Quito, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, a fin de que se ordene el pago de las liquidaciones correspondiente a la recepción definitiva del contrato por obra pública. Posteriormente, el Tribunal, mediante sentencia dictada el 2 de febrero de 2009, resolvió negar el pago de la liquidación demandada al considerar que la empresa demandaba los mismos haberes económicos que ya habían sido cancelados en el año 2000, configurándose en ese sentido la excepción de cosa juzgada. Adicionalmente, el tribunal ordenó la devolución de la garantía de fiel cumplimiento junto a las primas e intereses correspondientes.

Posteriormente, dentro del recurso de casación presentado por SERING Cía. Ltda., la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011, resolvió casar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, y en consecuencia ordenó la liquidación final del contrato suscrito entre la empresa contratista y la entidad municipal, toda vez que la Sala de la Corte Nacional de Justicia consideró que la liquidación contractual del contrato demandada por el recurrente dentro del segundo proceso, varía de la liquidación ordenada en sentencia del 23 de septiembre de 1997, correspondiente a la recepción parcial de la obra contratada.

Finalmente, el accionante alega que:

En la sentencia de casación dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se ha vulnerado el debido proceso, vulnerando la norma constitucional recogida en el literal i) del numeral séptimo del Art. 76 de la Constitución de la República, de acuerdo al cual nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa y materia, cuando existe identidad objetiva y subjetiva. En el presente caso existe identidad subjetiva; Actor Sering Cía. Ltda. demandado: Fondo de salvamento del Patrimonio Cultural, situación reconocida por el propio fallo de casación; e identidad objetiva: Liquidación Económica final y de reajuste de precios del contrato celebrado el 29 de agosto de 1991 entre el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y Seing Cía. Ltda, para ejecución de la obra: MUROS Y PANTALLAS DE LA AV. 24 DE MAYO TRAMO 4.

Descripción de la demanda**Argumentos planteados en la demanda**

Conforme se desprende de la demanda planteada, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito manifiesta que la liquidación económica contable del contrato suscrito el 29 de agosto de 1991 entre el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y la empresa contratista, fue practicada dentro de la sentencia dictada el 23 de septiembre de 1997 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, decisión que a decir del gobierno seccional, se encuentra ejecutoriada y que fue aceptada y ejecutada por el FONSAL, adicionalmente, que la obra en referencia ha sido recibida definitivamente por mandato judicial, por lo que no cabía realizar una nueva liquidación toda vez que ha pasado en autoridad de cosa juzgada, tal como lo afirma el accionante.

Asimismo manifiesta que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dispuso casar la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 afirmando que existe falta de aplicación de las normas citadas por el recurrente, concretamente, las disposiciones contenidas en la Disposición Transitoria Segunda de la Codificación de la Ley de Contratación Pública del 13 de febrero de 2001, así como el artículo 111 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la ley antes referida en las cuales se hace referencia a una reliquidación de montos adeudados dentro de los contratos públicos. No obstante, señala el accionante, que los jueces casacionistas no consideraron el hecho de que en el presente caso ya no existían montos adeudados pues habían sido pagados años atrás y una vez efectuado el correspondiente peritaje.

A consideración del accionante, de la lectura del fallo de casación se evidencia una falta de motivación, pues fundamenta su resolución en argumentos completamente alejados de la realidad jurídica tanto fáctica como normativa, dado que primero no fundamentan la razón para aplicar de manera retroactiva la norma contenida en la segunda disposición transitoria de la Codificación de la Ley de Contratación Pública del 13 de febrero de 2001 así como el artículo 111 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la ley antes referida, normas que son posteriores a la fecha en la que se dictó el primer fallo del 23 de septiembre de 1997 en el cual se ordenó la liquidación del contrato. Adicionalmente, dichas normas disponen la liquidación de “Todo monto adeudado” lo cual era improcedente pues se había demostrado dentro del proceso contencioso que ya no existían montos adeudados por parte del FONSAL.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

En relación a los argumentos expuestos, el accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales i y I de la Constitución de la República, así como el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Norma Suprema.

Pretensión concreta

Bajo los argumentos expuestos, el accionante solicita a la Corte que mediante sentencia se reconozca la vulneración de derechos constitucionales, y se deje sin efecto el fallo dictado el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 281-2011.

De la contestación y sus argumentos

Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2015, los señores jueces que conforman la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en atención a la providencia de avoco emitida por la jueza sustanciadora y al informe de descargo solicitado dentro de la misma, manifestaron que la sentencia objeto de la presente acción se encuentra debidamente motivada por los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, habiéndose respetado el debido proceso. En consecuencia, solicitan se rechace la acción extraordinaria de protección por improcedente.

Terceros interesados**Procuraduría General del Estado**

Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2015, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director regional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien legitima su intervención a nombre del procurador general del Estado y señala principalmente, que la sentencia impugnada ha omitido analizar el derecho constitucional *non bis in idem*, pese a que en forma expresa el accionante alegó su vulneración, por lo que a través del fallo de casación se estaría vulnerando por omisión los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, a la motivación, y a la seguridad jurídica establecidas en el artículo 76 numeral 7 literal i y I, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Representante legal de la compañía Servicio de Ingeniería SERING Cía. Ltda.

Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2015, comparece ante esta Corte el ingeniero Ramiro Proaño Portilla, en calidad de gerente general de la empresa de Servicio de Ingeniería SERING Cía. Ltda., como tercero interesado, manifestando en lo principal, que:

Es fácil colegir que no procede la excepción de cosa juzgada, ya que las reclamaciones de uno y otro juicio, aunque provenientes de un mismo contrato, no tiene como sustento la misma causa, razón o derecho... Por lo expuesto, existiendo como existe falta de aplicación de las normas que el recurrente señala como infringidas ADMINISTRANDO JUSTICIA (...) se casa la sentencia recurrida y, aceptando la demanda, se ordena que aparte de la devolución del accionante de la garantía de fiel cumplimiento del contrato, la Entidad accionada proceda al pago actualizado de la liquidación final del contrato. Como se puede observar, la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección, no contraviene, de manera

alguna, los derechos constitucionales de la entidad accionante. La sentencia ha aplicado en forma absolutamente correcta las disposiciones legales ignoradas por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito No. 1.

Audiencia Pública

En cumplimiento a lo dispuesto en la providencia de avoco suscrita por la jueza sustanciadora, el 17 de noviembre de 2015, se celebró la audiencia pública ante la comparecencia del legitimado activo, a través del subprocurador metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; doctor Miguel Ángel Terán Arguello, por parte de los terceros interesados; el doctor Iván Rengel Espinosa en representación del ingeniero Ramiro Proaño Portilla, gerente general de la empresa Servicio de Ingeniería SERING Cía. Ltda., y compareció asimismo, la doctora Carola Samaniego, por parte de la Procuraduría General del Estado. Cabe indicar de igual manera, la no comparecencia de los jueces que integran la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de legitimados pasivos, aun cuando fueron debidamente notificados.

Dentro de la diligencia, cabe señalar que tanto el legitimado activo como los terceros interesados, ratificaron los argumentos de hecho y de derecho previamente establecidos dentro del presente fallo.

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*, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una

garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En tal razón, 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 de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional en el presente caso, determinará si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del principio *non bis in idem*, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República, y con ello el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Norma Suprema?
2. La sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del principio *non bis in idem*, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República, y con ello el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Norma Suprema?

Conforme se desprende de los argumentos establecidos dentro de la demanda, el accionante aduce la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, identificada bajo el principio *non bis in idem*, que significa “no dos

veces por lo mismo”, el cual se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República: “i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia...”. En este sentido, el principio *non bis in dem*, forma parte de la estructura procesal de la administración de justicia y aparece como uno de los elementos garantizadores del debido proceso, y en relación a este, la seguridad jurídica, en cuanto el principio en sí, debe propender al amparo y protección de las normas procesales en general y a su vez, a la seguridad individual de los sujetos procesales en particular.

En este sentido, resulta necesario tomar en consideración que el principio constitucional *non bis in dem* y la institución procesal de cosa juzgada se encuentran íntimamente relacionados, aunque mantienen una diferencia entre sí, en el sentido de que el principio *non bis in dem* atiende al hecho de que nadie puede ser juzgado más de una vez por el mismo hecho y materia, conforme lo determina nuestra Constitución y la cosa juzgada, por su parte, resulta en un atributo y condición que el ordenamiento jurídico destina a la sentencia, cuando esta cumple con los requisitos para que quede firme¹.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó:

Este derecho y principio constitucional [*non bis in dem*], aunque mantiene su independencia, está íntimamente vinculado con la excepción procesal perentoria de la cosa juzgada, debido a que extingue la relación jurídica que se ha establecido entre el juzgador y las partes. Además se encuentra en estrecha relación con el principio de seguridad jurídica que es la garantía que el Estado otorga a cualquier ciudadano de que no será perseguido judicialmente de forma indefinida por un mismo hecho si ya fue juzgado².

En consideración a lo expuesto, la cosa juzgada es una institución procesal por la cual se le otorga a la resolución del juzgador la condición de que esta no pueda ser revisada en su decisión ni volverse a pronunciar en su contenido mediante un nuevo proceso³. No obstante, resulta importante mencionar que la cosa juzgada tiene una doble dimensión: una en sentido formal y otra en sentido material. En cuanto al sentido formal, la cosa juzgada se vincula con el principio de preclusión⁴, en virtud del cual, las etapas procesales, una vez que cumplen con los objetivos para las que fueron creadas y habiendo fenecido el plazo o término dispuesto por la norma procesal o por disposición

del juez que sustancia el proceso, éstas salvo casos excepcionales, quedan completamente cerradas, y por tal, impiden que los temas que se tratan y deciden, vuelvan a ser materia de análisis. Por su parte, la cosa juzgada en su dimensión material, como institución jurídica permite que los conflictos lleguen a una decisión final, misma que se resuelve por la razón del derecho, circunstancia que impide que los conflictos se prolonguen *ad infinitum*, por lo que es considerada como una garantía de certeza que garantiza a su vez el derecho a la seguridad jurídica con el que cuenta todo usuario de la administración de justicia, conforme lo previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República. En este sentido, resulta evidente que solo cuando se produce los efectos de la cosa juzgada material, se crea la condición determinante para la aplicación o materialización del *non bis in dem*, tal como lo ha reconocido esta Corte al momento de analizar este principio constitucional⁵.

Ahora bien, centrándonos en la naturaleza del *non bis in dem* y atendiendo a la disposición del texto constitucional, este principio para ser invocado como una garantía del debido proceso, precisa que exista una resolución proveniente de una causa iniciada *ex ante*, a un proceso en el cual confluyan tres presupuestos que deriven en la prohibición de doble juzgamiento contenida en el principio, a saber: a) identidad de sujetos (*eadem personae*); b) identidad de materia u objeto (*eadem res*); e c) identidad de causa (*eadem causa petendi*).

Bajo este orden de ideas, es necesario asimismo precisar que la existencia de procesos simultáneos pendientes de ser resueltos, no supone por sí solo una vulneración al principio de *non bis in dem*, por cuanto el primer proceso podría finalizar sin una decisión de fondo y por ende, no significar una afectación al segundo proceso, más aún si provienen de acciones diferentes pero similares a la vez. En este sentido, resulta lógico considerar a la cosa juzgada, como una condición determinante para la aplicación de la prohibición del *non bis in dem*, considerando que una vez que existe una decisión judicial expedida, la decisión que provenga del segundo caso, podría presentar contradicciones a la primera. Razón por la cual, la normativa que rige cada materia, establece instituciones jurídicas con las que cuentan las partes procesales a fin de que no se llegue a materializar la vulneración del principio *non bis in dem*, las cuales deben ser alegadas en los momentos oportunos y bajo las formas procedimentales determinadas por la ley y la jurisprudencia.

En el caso *sub iudice*, cabe señalar que el accionante procura demostrar el quebranto del principio *non bis in dem* por parte de los jueces casacionistas, alegando la configuración de cosa juzgada a través de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 el 23 de septiembre de 1997 y que posteriormente, a consideración del legitimado activo, la empresa contratista pretendió a través de un nuevo proceso, la revisión del mismo contrato previamente liquidado, configurándose con ello una identidad de sujetos y objeto entre ambos litigios. Entonces,

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0012-14-SEP-CC, caso N.º 0529-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 065-12-SEP-CC, caso N.º 1066-10-EP

³ Davis Echandía, Teoría General del Proceso, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, pág. 453.

⁴ Este principio garantiza la materialización del proceso que rige cada materia, por cuanto determina el respeto y la garantía de que las fases que conforman un determinado proceso, sean llevadas y sustanciadas estructural y sucesivamente, sin que superada una de ellas, se la pueda volver a analizar, calificar o desvirtuar en una fase posterior.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0297-15-SEP-CC, caso N.º 1121-11-EP.

partiendo de dicha deducción formulada por el accionante en su demanda, la Corte ve la necesidad de resolver el problema jurídico planteado tomando en consideración los argumentos expuestos por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia respecto a la configuración o no de los tres presupuestos que encierra el principio *non bis in idem* y con ello la institución de cosa juzgada; dejando en claro que esta Corte se abstiene de pronunciarse respecto al alcance e interpretación de normas infraconstitucionales vinculadas dentro del caso *sub examine*.

En razón de lo expuesto, en lo que respecta al presupuesto de identidad subjetiva, resulta evidente que en ambas causas es la empresa Servicio de Ingeniería SERING Cía. Ltda., la accionante en calidad de empresa contratista, y por otro lado, es el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural del Municipio de Quito FONSAJAL la parte demandada, dada su condición de contratante. Asimismo, en lo que se refiere al presupuesto de identidad objetiva, se habría incurrido en la misma, considerando que en ambos procesos se conoció la liquidación de haberes económicos sobre un mismo contrato, esto es el contrato de obra pública para la construcción de la obra “Muros y pantallas Av. 24 de mayo, tramo 4”, suscrito el 29 de agosto de 1991 entre la empresa demandante y la entidad demandada. Finalmente, conforme lo señala en su sentencia la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y de acuerdo con lo ha identificado esta Corte en varios de sus fallos previamente citados, la afectación del principio *non bis in idem* está asimismo supeditada a la configuración de un tercer presupuesto conocido en el campo jurisprudencial y doctrinario como identidad de causa, razón o derecho, con el cual es necesario verificar que las pretensiones formuladas por el accionante dentro del proceso varíen de aquellas que fueron ya discutidas en un proceso judicial y sobre el cual existió un pronunciamiento por parte del juez.

En tal sentido, es claro que a pesar de existir una identidad de sujetos dado que son las mismas partes quienes han comparecido dentro de los procesos, así como una identidad en el objeto, considerando que en ambos procesos se discute la liquidación de un mismo contrato, en la práctica se está reclamando un derecho distinto al ya pretendido con anterioridad, circunstancia que le permite al legitimado activo acceder a los órganos jurisdiccionales y obtener un pronunciamiento de la autoridad judicial, sin que ello implique la afectación al principio *non bis in idem* y a la institución procesal de cosa juzgada.

Precisamente, con respecto a este último presupuesto, el tribunal de casación luego de identificar la pretensión formulada por la empresa demandante, así como verificar las distintas etapas a las que están sujetos los contratos públicos según la legislación de la materia, le permitieron llegar a la conclusión de que ambas causas conocidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 no guardaban una identidad de causa, toda vez que dentro del proceso contencioso que desencadenó en la sentencia dictada el 23 de septiembre de 1997 se discutieron los valores que correspondían principalmente a las liquidaciones económicas por la recepción parcial del contrato, mientras que el nuevo proceso iniciado por la empresa contratista el 26 de julio de 2004, demandaba el pago de las liquidaciones

correspondiente a la recepción definitiva del contrato por obra pública, conforme lo establecía la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha en que se suscribió el contrato, así como las distintas reformas que se suscitaron con anterioridad a la terminación del contrato y a su liquidación definitiva.

En virtud de lo expuesto, esta Corte no observa elementos que le permita identificar la vulneración del principio *non bis in idem* reconocido como garantía del debido proceso en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República, así como una afectación a la institución procesal de cosa juzgada, tal como lo ha denunciado el legitimado activo dentro de la presente garantía jurisdiccional. De igual manera, no se observa que se haya generado un irrespeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual la Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. La sentencia dictada el 23 de septiembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República?

Según se desprende de la demanda, el legitimado activo en la presente acción argumenta la vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de motivación, vasados en que a su consideración, el fallo de casación se encuentra fundamentado en “argumentos completamente alejados de la realidad jurídica tanto fáctica como normativa”, dado que los jueces casacionistas no habrían considerado el hecho de que sobre el contrato suscrito ya no existían montos adeudados pues habían sido pagados años atrás, en cumplimiento a la sentencia dictada el 23 de septiembre de 1997 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1.

El debido proceso es sin duda alguna un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que hacen posible una correcta administración de justicia. Para la Corte Constitucional, el debido proceso se constituye en el “axioma madre”, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar⁶, por lo cual, los jueces como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de este derecho.

Entre las garantías que reconoce este derecho, se encuentra el de motivar toda resolución de los poderes públicos, según

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 011-09-SEP-CC, caso N.º 0038-08-EP.

lo prevé el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, el mismo que señala en su parte pertinente lo siguiente:

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

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

(...) 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 este sentido, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, bajo el único afán de alcanzar una doble finalidad, por un lado, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión; y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que éstas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están o no conformes con ella.

Por otra parte, desde la esfera internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dentro del fallo dictado el 21 de noviembre de 2007 dentro del Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, calificó a la motivación como: “una garantía vinculada con la correcta administración de justicia” entendiendo a esta garantía como: “la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”, resaltando de esta manera la importancia del derecho a la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas mediante decisiones apegadas a derecho.

Ahora bien, en base a los elementos previamente desarrollados, la Corte Constitucional ha identificado la existencia de obligaciones concernientes a la motivación que van más allá de citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto. En realidad, el examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte ha manifestado:

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 intelectual⁷. (Lo resaltado le pertenece a la Corte)

Es así que la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 227-12-SEP-CC desarrolló lo que ha denominado como el “test de motivación”, identificando tres cualidades esenciales con las que deberá contar toda decisión judicial a fin de que la misma goce de una adecuada motivación, las cuales son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En este sentido, la Corte expresó:

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

Razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada es el de la razonabilidad, la cual consiste en que la resolución deba ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto. A estos se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad, así como la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Suprema. Así, una sentencia cumple con el requisito de la razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho y la jurisprudencia constitucional, ordinaria o internacional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión adoptada por el juzgador se argumente en normas que guarden armonía con la Constitución⁸.

En tal virtud, dentro del recurso de casación, la razonabilidad implica que la decisión observe lo dispuesto, tanto en la Constitución de la República, así como en la Ley de Casación, y que de esa forma se garantice el carácter extraordinario del recurso de casación, mediante la observancia del ámbito de análisis que el mismo implica, esto es las normas que el recurrente considera han sido infringidas.

En el caso *sub judice*, esta Corte constata que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de

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 027-16-SEP-CC, caso N.º 1985-14-EP.

Justicia identificó de manera clara y precisa las fuentes de derecho tanto constitucionales como legales, por medio de las cuales se estableció y fundó en debida forma su competencia para el conocimiento del recurso extraordinario de casación en cuestión, esto es el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, así como los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Casación. A su vez, se evidencia que la judicatura referida delimitó de manera clara su universo de análisis, por cuanto estableció las prescripciones normativas que consideró no fueron observadas en el marco de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 al emitir su resolución.

En este sentido, esta Corte verifica que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia identificó de manera clara y precisa las fuentes del derecho tanto constitucionales como legales por medio de las cuales estableció y fundó en debida forma su competencia para el conocimiento del recurso extraordinario de casación, así como enunciando las disposiciones jurídicas pertinentes aplicables al *thema decidendum*, garantizando de esta manera el cumplimiento de las normas, tal como lo exige el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República. En consecuencia, esta Corte establece que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto al elemento de la razonabilidad.

Lógica

En el segundo presupuesto de la motivación, esto es la lógica, se debe verificar que la misma se estructure ordenadamente, de tal forma que guarde la debida coherencia y relación entre los hechos fácticos y las normas jurídicas, a fin de que los criterios jurídicos vertidos a lo largo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en conocimiento del operador de justicia. En otras palabras, el fallo debe ser coherente entre las premisas fácticas (causas), las disposiciones aplicadas al caso concreto (normas), y la conclusión (decisión final del proceso). Asimismo, la lógica complementa el requisito de la razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean absurdas o incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental como ejercicio de motivación.

En este sentido, entrando al examen del fallo dictado por Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que los señores jueces realizaron un adecuado y completo análisis objetivo respecto a la alegada afectación del principio *non bis in idem*, así como a la institución procesal de la cosa juzgada, tomando en consideración las pretensiones planteadas por ambas partes dentro del proceso, pero principalmente, tomando en consideración las normas que regulan la materia en conflicto. Es decir, los jueces desarrollaron un enlace entre los hechos que constan dentro del proceso (premisas fácticas) y las normas jurídicas aplicables al caso, circunstancia que precisamente se ajusta a la naturaleza del recurso extraordinario de casación, conforme se desprende de los siguientes extractos del fallo impugnado:

Según el artículo 297 del Código de Procedimiento Civil, para que exista cosa juzgada es preciso que haya sentencia ejecutoriada y que entre los dos juicios se dé tanto la identidad subjetiva constituida por la intervención de las mismas partes, como la identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, fundándose en la misma causa, razón o derecho; se exige pues, la triple identidad de personas, de objeto y de causa... En el caso sometido a decisión, hay en los dos juicios, esto es, en el sentenciado el 23 de diciembre de 1997 y aquel cuya sentencia es objeto del presente recurso, identidad subjetiva, porque los litigantes son los mismos; pero lo que no ha dilucidado la Sala del Tribunal inferior es si existe identidad de objeto e identidad de causa... Lo que se reclama en el nuevo juicio no es la cancelación de los valores satisfechos por efecto de la primera sentencia, sino los provenientes de lo que hoy consta como Disposición Transitoria Segunda de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, recogida de la reforma introducida mediante ley 2000-4... En consecuencia es fácil colegir que no procede la excepción de cosa juzgada, ya que las reclamaciones, de uno y otro juicio, aunque provienen de un mismo contrato, no tienen como sustento la misma causa, razón o derecho.

En definitiva, los jueces de casación sustentan su fallo con la debida suficiencia concretando las razones jurídicas por las cuales se resolvió casar la sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso, quedando claro que la actuación de los jueces cuya sentencia fue recurrida obedeció a una errada interpretación de la figura procesal de cosa juzgada, así como a una falta de aplicación de los preceptos legales aplicables al caso en concreto. En consecuencia, se puede apreciar que la sentencia impugnada cumple con el elemento de la lógica de una decisión judicial, pues guarda una estructura coherente entre los elementos que componen el caso expuesto en la resolución y las normas jurídicas aplicadas a la misma y que justifican la decisión, de modo que la conclusión de casar el recurso de casación interpuesto tiene su fundamento constitucional, legal, doctrinario y jurisprudencial. En consecuencia, la Corte establece que no existe vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación respecto al elemento de la lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de la motivación, esto es la comprensibilidad, hay que decir que la misma 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”, entendida como la obligación del juez de redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

Del texto de la sentencia se desprende la claridad con la que los jueces de casación 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. En conclusión, la sentencia impugnada cumple con los requisitos que conforman la

motivación: la razonabilidad, lógica y comprensibilidad; de manera que no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que 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: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Sení Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Pamela Martínez Loayza, en sesión del 15 de junio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0832-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.º 0832-12-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 27 de julio de 2016, las 16h30.- **VISTOS.** Agréguese al expediente N.º 0832-12-EP, el escrito presentado el 01 de julio de 2016 a las 16H03 por el doctor Marco Proaño Durán, en calidad de

subprocurador metropolitano y como delegado del alcalde y del procurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del cual solicita aclaración de la sentencia N.º 0194-16-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 15 de junio de 2016 y notificada a las partes el 28 y 29 de junio del mismo año. Atendiendo lo solicitado por el accionante, este organismo, en lo principal **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las solicitudes de aclaración presentadas en relación a las sentencias y dictámenes constitucionales expedidas por este Organismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** Al respecto, cabe señalar que el artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 162, dispone lo siguiente: “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”. **TERCERO:** Con base a las disposiciones normativas antes indicadas, se debe señalar que las sentencias y dictámenes constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma alguna; no obstante, el mismo ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de que estas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos horizontales correspondientes y siempre que haya lugar a su procedencia. En este sentido, vale indicar que el recurso horizontal de aclaración, tiene por objeto subsanar la obscuridad o falta de claridad conceptual que contenga una sentencia; por lo tanto, este recurso ha sido concebido únicamente con la finalidad de desvanecer las dudas que podrían generarse a partir de los conceptos o frases contenidos en el fallo, por lo que, será procedente exclusivamente ante la necesidad de precisar o explicar el sentido de la decisión. En caso de determinarse la procedencia de la solicitud de aclaración, ésta, bajo ningún concepto, podrá modificar el alcance o contenido de la sentencia o dictamen. **CUARTO:** El pedido de aclaración presentado en el caso que nos ocupa, se basa en la siguiente pretensión: “solicito la aclaración de la sentencia en el sentido de que se pronuncien sobre la existencia legal de la compañía SERING SERVICIOS DE INGENIERIA CIA. LTDA., y de ser el caso, como lo es, que dicha compañía no existe, a su vez aclare si éste hecho invalida lo actuado por Ing. Ramiro Proaño Portilla, quien ha comparecido a nombre de una empresa que no existe desde el 26 de septiembre de 2005, fecha en la que la referida compañía fue cancelada por la Superintendencia de Compañías.”.- A partir de lo señalado por el accionante, se advierte en primer lugar que la solicitud de aclaración presentada por el delegado del alcalde y procurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no se encuentra orientada a que esta Corte Constitucional aclare, explique o precise el contenido de la sentencia N.º 194-16-SEP-CC dictada por el Pleno de este Organismo, toda vez que la petición de aclaración se refiere a un asunto que no ha sido materia de análisis en el fallo expedido por esta Corte, en tanto, no formó parte

de las alegaciones del legitimado activo contenidas en la demanda de acción extraordinaria de protección que dio origen a la presente causa; por el contrario, se observa que la pretensión del accionante está dirigida a que este Organismo se pronuncie respecto a cuestiones adicionales que no fueron objeto del proceso constitucional, lo cual, contraviene el sentido del recurso de aclaración y atenta contra el carácter definitivo e inapelable de las sentencias y dictámenes constitucionales. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **NEGAR** el pedido de aclaración formulado por el accionante por cuanto la sentencia dictada en la presente causa es clara y completa en todas sus partes, por lo tanto, el Pleno de esta esta magistratura dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 194-16-SEP-CC del 15 de junio de 2016, dictada dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 0832-12-EP.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán en sesión del 27 de julio de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M. 29 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 210-16-SEP-CC

CASO N.º 0652-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Segundo Amadeo Pacheco Rivera y Efraín Marcelo Matute Molina, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Troncal, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 19 de marzo

de 2015, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro del proceso de la acción de protección N.º 2014-0844.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de mayo de 2015, 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 extraordinaria de protección N.º 0652-15-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 María del Carmen Maldonado Sánchez, Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire (voto salvado), en voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0652-15-EP, el 23 de junio de 2015.

Mediante memorando N.º 1043-CCE-SG-SUS del 22 de julio de 2015, la Secretaría General, de conformidad con el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 22 de julio de 2015, remite el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, para la sustanciación correspondiente.

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

Mediante sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional efectuada el 11 de noviembre de 2015, se sorteó los expedientes constitucionales, correspondiéndole al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador en providencia del 4 de mayo de 2016 a las 16:15 avocó conocimiento del presente caso, notificando a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes, y convocó a las partes a la audiencia pública oral, la misma que se desarrolló conforme consta en la razón sentada por la actuario del despacho de sustanciación.

Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, el 19 de marzo de 2015, dentro del proceso de acción de protección signado con el N.º 2014-0844, la misma que en lo principal, estableció lo siguiente:

SEXTO.- (...) la entidad demandada no ha justificado porque no se ha cancelado las remuneraciones a la actora conforme lo ha realizado con los demás funcionarios, violándose de esta forma normas Constitucionales como la del art. 326 que en sus numerales 2 y 4 dispone “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario” y “A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”; al respecto la Declaración Universal de los

Derechos Humanos establece en el Art. 7, que todos son iguales ante la Ley, y tienen sin distinción alguna derecho a igual protección de la Ley; el art. 23.1 de la Declaración Universal dispone, que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; en tanto el Artículo 23 establece los derechos de los servidores públicos, y dice “Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficacia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables”.

Con respecto a los derechos fundamentales vulnerados por la acción que se impugna, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Luego, el Art. 88 de la Constitución de la República, así como los artículos 6 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional proclaman y reconocen a las acciones constitucionales como fórmulas procesales de carácter reparatorio elevadas a categoría no sólo de acción sino de derecho, así lo recogen los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador, caracterizados por tener como única finalidad, la de brindar protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución, los que de conformidad con el Art. 4 numeral 3 son de aplicación directa e inmediata. Pretender que la acción de protección como mecanismo de orden constitucional y; principalmente, fundamental, sea residual, es desconocer el contexto Constitucional, pues corresponde de acuerdo al Art. 84 de la Carta Magna, adecuar el ordenamiento jurídico a la observancia plena de sus preceptos cuanto más en un Estado Constitucional de derechos y justicia en el que está inmerso nuestro país, este hecho lleva consigo retratar en inconsistencia la supremacía constitucional, los principios de no regresividad de los derechos, recogido en los Arts. 11 numerales 3, 4, 5, 6 y 4224 y 427 de la Carta fundamental, en virtud de los cuales, todas las autoridades y particulares están sometidos a la Constitución, luego ninguna ley puede restringir el alcance de los derechos, indistintamente de que esta sea orgánica, general, etc. Pues en materia de aplicación e interpretación de aquellos, se hará en el sentido más favorable a la persona, esto conlleva el principio pro-hómine; por lo que, toda acción u omisión del Estado que atente contra un derecho fundamental constituye un atentado a su integridad y al régimen de desarrollo como instrumento para la consecución y realización del buen vivir, *sumak kawsay*.

En el contexto de lo expuesto, la interpretación que realiza el señor Juez A quo, en su fallo atenta al principio de congruencia, cuando se tiene en cuenta hechos distintos a los invocados en la demanda y la contestación, situación que conlleva desarmonía entre la parte resolutoria y las pretensiones de la demanda, o entre ella y la defensa del demandado en la forma anotada que atenta a la seguridad jurídica y genera incertidumbre, ya que el señor Juez de primer nivel ha negado la pretensión de la actora sin sujeción a la Constitución y a los precedentes jurisprudenciales invocados, concediendo a la entidad demanda medidas no

solicitadas que pueden cobrar vigencia en el ejercicio de la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento. Por todo lo expuesto, la Sala, “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, acepta el recurso de apelación interpuesto por la demandante Ivonne Jadira Ochoa Herrera y revoca la sentencia impugnada, disponiendo que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal, cumpla con la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal, signado con el No. 003-2014, de fecha 17 de abril de 2014, conforme lo ha efectuado con otros trabajadores y sufrague los salarios pendientes a la demandante. Sin costas. Remítase copia de este fallo a la Corte Constitucional para fines de Ley. NOTIFÍQUESE (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

La presente acción tiene como antecedentes los siguientes:

- i. La señora Ivonne Jadira Ochoa Herrera interpuso acción de protección en contra de los señores Amadeo Pacheco Rivera, Marcelo Matute Molina, Jaime Sigüencia Castillo, Pedro Concha Ludeña y Ana Contreras; alcalde, procurador síndico, director del departamento de Cultura, jefe de personal encargado y directora financiera, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal.
- ii. El juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón La Troncal, en sentencia dictada el 31 de diciembre de 2014 a las 09:07, desecha la acción de protección interpuesta.
- iii. De la referida sentencia, la accionante interpuso recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, que en sentencia dictada el 19 de marzo de 2015 a las 14:46, acepta el recurso de apelación interpuesto por la demandante y revoca la sentencia impugnada, disponiendo que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal, cumpla con la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social N.º 003-2014 del 17 de abril de 2014, y sufrague los salarios pendientes a la demandante.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

Los legitimados activos impugnan la sentencia dictada el 19 de marzo de 2015, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, argumentando en lo principal, que:

La señora Ivonne Jadira Ochoa Herrera planteó una acción de protección que no es de competencia de “las garantías constitucionales sino de la justicia ordinaria...”, se desnaturalizó la verdadera intención del constitucionalismo ecuatoriano, cuando el artículo 88 de la Constitución dispone que la acción de protección tendrá por objeto el

amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales. Al no existir aquello, la acción se vuelve improcedente por mandato de la misma Constitución, porque simplemente, el asunto es de mera legalidad.

Los accionantes alegan que la sentencia impugnada despojó a la Municipalidad de La Troncal de la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por tanto, la acción de protección carece de derecho, pues el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Troncal presentó las excepciones que la ley franquea para desechar las aseveraciones de la actora, las mismas que no fueron estimadas ni valoradas por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar.

Los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Troncal indican que la sentencia impugnada dispone que la Municipalidad de La Troncal, cumpla con la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal, signado con el N.º 003-2014 del 17 de abril de 2014. En efecto, el artículo 3 de la ordenanza de la referencia dice: “El personal que se encuentra prestando sus servicios en el Patronato Municipal del cantón La Troncal, lo continuarán haciendo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Troncal, para lo cual el ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal dispondrá a la dirección de Asesoría Jurídica, Dirección Financiera, Dirección Administrativa y UATH, realizar los correspondientes procedimientos legales, administrativos, financieros y acciones de personal para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Reformatoria del COOTAD”. La normativa nace a la luz de lo que ordena la Disposición General Octava de la Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 166 del 21 de enero de 2014, que en la parte pertinente dispone: “El personal que se encuentre prestando sus servicios en los patronatos, lo continuará haciendo en el Gobierno autónomo descentralizado respectivo.- Si el gobierno autónomo descentralizado requiere implementar nuevas estructuras organizacionales que conlleven la supresión de partida u otras figuras permitidas para la administración del talento humano, se procederá conforme a la Ley, con la liquidación y pago de las indemnizaciones que corresponda”. De lo que se colige claramente la arbitrariedad e ilegalidad en el fallo emitido por la Sala, porque contraría la disposición del artículo 172 de la Constitución.

Alegan que la argumentación de la Sala es ilegal, ilegítima, incorrecta, arbitraria, dictada a su antojo y ajena a la realidad material y fáctica del proceso, por lo que existe violación flagrante al debido proceso, a la seguridad jurídica al aceptar el recurso de apelación interpuesto por la demandante Ivonne Jadira Ochoa Herrera y revocar la sentencia impugnada, disponiendo que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal, cumpla con la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal,

conforme lo ha efectuado con otros trabajadores y sufrague los salarios pendientes a la demandante; vulnera a la tutela judicial efectiva, sumiendo a la institución municipal en total indefensión.

Asimismo, los legitimados activos manifiestan que el debido proceso surge como una garantía de respeto a favor de la persona, respecto del ejercicio de las funciones y atribuciones de la potestad pública de juzgar y eliminar el ejercicio arbitrario del poder en contra de las personas naturales y jurídicas, pues la sujeción al imperio de la ley en muchas y reiteradas ocasiones es omitida por los juzgadores en la tramitación de sus procesos, vulnerando las reglas propias de cada procedimiento y dejando en indefensión al administrado o justiciable, resquebrajando la seguridad jurídica institucional.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

A criterio de los legitimados activos, a través de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, se habría vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75, el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previsto en el artículo 76 numeral 1 y el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

En virtud de los antecedentes expuestos los accionantes solicitan que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar dentro de la acción de protección N.º 0844-2014, y se declare la vulneración del derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, dejando sin efecto la sentencia impugnada.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar

Mediante escrito presentado el 20 de mayo de 2016, suscrito por María Augusta Rodríguez Romero y Mauro Flores González, en calidad de jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, remiten el informe motivado de descargo propuesto en la acción extraordinaria de protección N.º 0652-15-EP, en el cual se limitan a reiterar los argumentos expuestos en la sentencia, concluyendo que la actitud asumida por la municipalidad, al no cancelarle únicamente a la actora de la acción de protección, atentaba al principio *pro hómine* o pro persona; y al régimen de desarrollo como instrumento para la consecución y realización del buen vivir, *sumak kawsay*.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delgado del procurador general del Estado, compareció para señalar casilla constitucional con el fin de recibir las notificaciones que le correspondan.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí misma o por medio de procurador judicial”. Por lo tanto, los peticionarios se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de haber sido requeridos en el proceso de acción de protección, y al ser parte procesal, gozan de la capacidad jurídica para comparecer y ejercer esta acción constitucional.

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador¹, la Corte Constitucional es el órgano de control constitucional idóneo para examinar mediante ésta garantía jurisdiccional las sentencias, autos en firmes o ejecutoriados expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica, respetando la autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

¹ **Art. 94.-** La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se haya 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.

Art. 437.- Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

El objetivo principal de la acción extraordinaria de protección es el preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado. De ahí que “... el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia”². Estos elementos hacen posible el debate en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

Por lo tanto, esta garantía jurisdiccional no constituye una nueva instancia, ni tiene como propósito el deslegitimar la actuación de juezas y jueces, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

Análisis constitucional

Identificación y resolución del problema jurídico

Previo a formularse el problema jurídico a resolverse en el presente caso, la Corte considera oportuno precisar que si bien el accionante menciona como derecho vulnerado la tutela judicial efectiva, sin embargo, no existe una fundamentación expresa tendiente a justificar la vulneración de tal derecho, tal como acontece respecto a los demás derechos considerados como soslayados. En tal razón, el Pleno de la Corte Constitucional procederá al análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida el 19 de marzo de 2015, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, quienes aceptaron el recurso de apelación, revocando la sentencia recurrida que negó la acción de protección, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica en conexidad con el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinados en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente?

El alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Troncal, aducen que la acción de protección planteada en contra de la entidad municipal “no era de competencia de las garantías constitucionales sino de la justicia ordinaria...”; se desnaturalizó la verdadera tutela que prevé el artículo 88 de la Constitución, al haber atendido un asunto de mera legalidad, por lo tanto, –sostienen– que la sentencia impugnada lo despojó de la seguridad jurídica y carece de derecho.

En este contexto, los legitimados activos invocan como derechos constitucionales presuntamente vulnerados, a la seguridad jurídica y la garantía que le corresponde a toda autoridad judicial de dar cumplimiento con las normas y

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-13-SEP-CC, caso N.º 0991-12-EP del 9 de mayo del 2013.

los derechos de las partes, los mismos que se encuentran previstos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, que prescriben lo siguiente:

Artículo 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.

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:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

El derecho a la seguridad jurídica jamás puede entenderse excluyente de la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en la sustanciación del procedimiento judicial o administrativo, sino concurrente y complementario con las garantías del debido proceso. Esta correlación les permite ejercer y garantizar la supremacía de los derechos constitucionales en su efectividad e integralidad en la adopción de una decisión, pues busca establecer un límite a la actuación discrecional de los operadores jurídicos, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio evitando en todo momento la indefensión y respetando el ordenamiento jurídico vigente, previo, claro, público y aplicado por las autoridades competentes.

El texto del artículo 82 de la Constitución, establece tres elementos primordiales para el efectivo cumplimiento de este derecho: **i.** La jerarquía de la Constitución, en el sentido de que todos los actos que emane de la autoridad pública deben guardar armonía con el texto constitucional; **ii.** Las normas del ordenamiento jurídico deben ser previas, claras y públicas, es decir, deben haberse ya establecido como presupuesto jurídico del caso concreto; y, **iii.** Quienes deben aplicar las normas son las autoridades a quienes la Constitución y la ley han dotado de competencia.

De esta manera se garantiza el máximo respeto a la Constitución, que a su vez tutela el respeto y la existencia de las normas infraconstitucionales que regulan la materia, por lo que tanto el derecho como la garantía *ut supra*, constituyen el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en tanto consagra la correcta tutela de derechos, mediante el establecimiento de normas preexistentes dirigidas a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico vigente y con el deber de ser cumplidas por todos.-

Ilustrando el contenido de los derechos mencionados, resulta oportuno reiterar lo manifestado por esta Corte en

la sentencia N.º 114-13-SEP-CC del 1 de julio de 2015, dentro del caso N.º 1121-13-EP, que indica:

El juez tiene el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento a fin de tutelar los derechos garantizados en la Constitución. En otras palabras es el guardián de las normas, pues a él se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos predeterminados. La sumisión al mandato de las Leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una pernicioso influencia en las decisiones. La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión, vincula al juez al derecho vigente y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena, y no en cambio, a valoraciones personales. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaboradas por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador³.

La presente acción proviene de la jurisdicción constitucional de instancia en donde se conoció y resolvió el recurso de apelación por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, quienes resolvieron revocar la sentencia recurrida, ordenando a la entidad municipal del cantón La Troncal, cumplir con la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social de la referida jurisdicción cantonal, y sufrague los salarios pendientes a la demandante, dentro de la acción de protección N.º 2014-0844 planteada por Ivonne Jadira Ochoa Herrera.

El presente control de constitucionalidad de la decisión de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, determinará si el asunto impugnado en la acción de protección era o no susceptible de conocimiento y resolución en la jurisdicción ordinaria, así como si se observó o no el derecho a la seguridad jurídica en conexidad con el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Por lo tanto, los elementos antes mencionados que componen la seguridad jurídica se tienen que examinar y cumplir por todo juzgador en la emisión de una sentencia para que guarde armonía con los principios, reglas y valores constitucionales.

Así, por mandato de las reglas del debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, sólo se puede juzgar a una persona natural o jurídica ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, y tratándose de la acción de protección, esta se debe desarrollar y sustanciar dentro del parámetro previsto en el precepto constitucional que regula la finalidad y naturaleza de esta garantía jurisdiccional de derechos, en la especie, el artículo 88 de la Constitución. De hecho, en relación al procedimiento que corresponden a cada una de las acciones, este Organismo

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 114-13-SEP-CC, caso N.º 1121-13-EP del 1 de julio de 2015.

mediante la sentencia N.º 016-13-SEP-CC destacó que: “El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de la garantía sí genera inseguridad jurídica, pero sobre todo provoca la desnaturalización de la acción de protección, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad para las cuales la jurisdicción ordinaria ha establecido el trámite respectivo”⁴.

Mediante la acción de protección, única y exclusivamente se tutela y repara la vulneración de derechos constitucionales, es decir, cuando en forma evidente se haya vulnerado derechos constitucionales por parte de la autoridad pública o privada. En otras palabras, la naturaleza de la afectación debe revestir connotación constitucional para que la acción de protección constituya el mecanismo idóneo para resarcir la vulneración del derecho constitucional.

De ahí que se considera fundamental que el análisis que realicen las y los operadores de justicia, respecto de la procedibilidad de la acción de protección, debe considerar la íntima conexión que existe entre el requisito del numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (violación de un derecho constitucional) con el contemplado en el numeral 3 (inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado) de la misma disposición legal”⁵.

En tal virtud, el elemento de la competencia del juez constitucional para conocer y resolver la acción de protección no se agota con el simple señalamiento del artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución y del artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disposiciones constitucionales que consagran la competencia de la jueza o juez del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se produce sus efectos, pues al constituir una garantía jurisdiccional, el juez debe justificar a partir de su finalidad primordial que es la protección de derechos constitucionales, es decir, verificar la vulneración de derechos constitucionales, a través de una debida argumentación, a partir de lo cual, pueda arribar a la conclusión de si el tema debatido corresponde a un asunto de legalidad o de constitucionalidad, particular que ha sido tratado en numerosas sentencias expedidas por esta magistratura constitucional. Así pues, se estableció la siguiente regla jurisprudencial acerca de la competencia:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, **los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se**

deriven de antinomias infraconstitucionales...⁶ (Énfasis añadido).

De lo expuesto se colige que el juez luego del examen integral del caso concreto, mediante una adecuada motivación que cumpla los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad debe determinar si se encuentra o no ante un derecho constitucional vulnerado; y de ser negativo el examen, podrá establecer que existen otras vías para solucionar las pretensiones de las partes.

En el presente caso, del contenido de la parte expositiva de la sentencia—objeto de análisis de esta acción— se desprende que los jueces provinciales de apelación, identificaron los fundamentos fácticos de la legitimada activa de la siguiente manera:

SEGUNDO: Ivonne Jadira Ochoa Herrera comparece con su acción señalando (...) que desde enero del 2014 mediante nombramiento regular presta sus servicios en calidad de Tesorera Contadora de acuerdo con el presupuesto 71.01.05.01 (...) que el Art. 62 de la Ley Reformatoria al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que en el plazo de un año contado desde la fecha de su publicación los patronatos pertenecientes a los GAD deberán extinguirse, estableciendo la disposición General 2º del COOTAD que los Patronatos Municipales se conservarán como instituciones de derecho público, regidas e integradas por las políticas sociales de cada gobierno. Que la municipalidad de La Troncal mediante ordenanza 03-2014 declara extinto el Patronato Municipal de Amparo Social y el Art. 3 de la misma ordenanza establece que el personal que se encuentra prestando sus servicios en el Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal, lo continuará desarrollando en el GAD de ese cantón (...); que los funcionarios que laboraban en el extinto patronato esto es Ivonne Ochoa Herrera y Mónica Fernández Zúñiga, pasan a laborar en el GAD Municipal de la Troncal, y en la actualidad prestan sus servicios en el departamento de Cultura a cargo del Licenciado Jaime Siguencia. Que por el lapso de ocho meses de una remuneración que no ha percibido se ha realizado aportaciones al IESS en un porcentaje de 22.5 por ciento por concepto a la Seguridad Social y desde el inicio de sus labores en la Municipalidad ha reclamado el pago, oficiando a la Alcaldía y realizando consultas a los diferentes departamentos haciendo notar que se está realizando descuentos sin efectivizar su sueldo violentándose su derecho Constitucional establecido en el Art. 66.17; que por el reclamo en la Inspectoría de Trabajo llegó a un acuerdo por el que la parte empleadora presentaría los estados financieros de la entidad y realizaría los trámites correspondientes para el pago de las remuneraciones sin que se haya cumplido hasta la fecha...

En el mismo sentido, en el considerando cuarto añadieron lo siguiente:

CUARTO: Ivonne Ochoa Herrera, fundamenta su pretensión en la acción de personal No. 001, de fecha 2 de enero de 2014, en la cual, el Patronato de Amparo Social del Gobierno

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo de 2013.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP del 22 de marzo de 2016.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo de 2013.

Municipal Autónomo del Cantón La Troncal, procede a nombrar a la C.P.A. Ivonne Ochoa Herrera, en calidad de tesorera-contadora, teniendo como antecedente la ordenanza de constitución del patronato de fecha 5 de agosto de 1998; la ordenanza de extinción y liquidación del patronato municipal de amparo social del cantón La Troncal No. 003-2014, de 17 de abril de 2014; la acción de personal No. 49 de 12 de mayo de 2014, y la disposición emitida por el Alcalde No. 708 de 24 de abril de 2014; el registro de asistencia al trabajo de Ivonne Ochoa; documentación conferida por el IESS; documentación de la Inspectoría de Trabajo en la que consta un acuerdo por el que la parte empleadora realizará los trámites pertinentes para el pago de las remuneraciones y que la parte empleadora va a presentar los informes de estados financieros requeridos por la municipalidad.

Posteriormente, los juzgadores reiteran la competencia para resolver el asunto planteado, para luego aceptar el recurso de apelación interpuesto por la demandante Ivonne Jadira Ochoa Herrera y revocar la sentencia recurrida. En efecto, exponen que:

... el Art. 88 de la Constitución de la República, así como los artículos 6 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional proclaman y reconocen a las acciones constitucionales como fórmulas procesales de carácter reparatorio elevadas a categoría no sólo de acción sino de derecho, así lo recogen los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador, caracterizados por tener como única finalidad, la de brindar protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución, los que de conformidad con el Art. 4 numeral 3 son de aplicación directa e inmediata. Pretender que la acción de protección como mecanismo de orden constitucional y; principalmente, fundamental, sea residual, es desconocer el contexto constitucional...

La entidad demandada no ha justificado porque no se ha cancelado las remuneraciones a la actora conforme lo ha realizado con los demás funcionarios, violándose de esta forma normas Constitucionales como la del art. 326 que en sus numerales 2 y 4 dispone “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario” y “A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”; al respecto la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el Art. 7, que todos son iguales ante la Ley, y tienen sin distinción alguna derecho a igual protección de la Ley; el art. 23.1 de la Declaración Universal dispone, que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; en tanto el Artículo 23 establece los derechos de los servidores públicos, y dice “Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables” (sic).

De los fragmentos de la sentencia transcritos, se colige que los jueces de instancia determinaron con claridad la normativa constitucional y legal que regula la acción de protección; no obstante, al momento de aplicar la misma

al caso concreto, no se observan correspondencia entre aquella y la situación fáctica puesta a su conocimiento, tal como se puede advertir en el considerando sexto:

SEXTO: Ninguna norma del ordenamiento jurídico legal puede contravenir o interferir en un derecho fundamental, menos una estipulación contractual, así lo consagran los principios sustantivos de aplicación establecidos en los artículos 11 y 326 numeral 2 de la Carta Fundamental del Estado como mandatos de optimización de los derechos, que declaran que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles, siendo nula toda estipulación en contrario, inexistente, carente de eficacia jurídica conforme manda el inciso primero del Art. 424 del texto constitucional, que prescribe contraria a estos principios toda acción o abuso del derecho, a cualquier forma de restricción, menoscabo o renuncia de los derechos.

La Constitución de la República en el Art. 229 determina que el ingreso al servicio público debe hacerse mediante concurso de merecimiento y oposición, situación que no se ha dado y de la que la actora carece de responsabilidad, en virtud de que, de la documentación agregada al proceso, esto es, la acción de personal No. 001 de fecha 2 de enero 2014, en la cual mediante acuerdo 001 de la misma fecha, el Patronato de Amparo Social del Gobierno Municipal Autónomo del Cantón La Troncal, procede a nombrar a (la accionante) C.P.A. Ivonne Jadira Ochoa Herrera, en calidad de tesorera-contadora, aspecto que no es materia de discusión, designación que cumple lo estatuido en el Art. 327 ibidem que al efecto dice, que la relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras serán bilaterales y directas (...).

En virtud de lo expuesto, se encuentra que la actora estaba legalmente designada para el ejercicio de las funciones para las cuales fue habilitada, situación ratificada mediante la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal signada con el No. 003-2014, de fecha 17 de abril de 2014 (...)

De lo transcrito se deduce que, la entidad accionada se obligó al cumplimiento de lo establecido, con relación al recurso humano con el que al momento contaba, y es por ello que genera la acción de personal No. 49 fechada 12 de mayo de 2014 en la que se hace el cambio administrativo a la actora al Departamento de Cultura, tratamiento idéntico recibe Mónica Méndez Zúñiga, quien pasa del Patronato Municipal como Oficinista, al Departamento de Control Urbano; lo que nos permite concluir que el GAD Municipal de La Troncal a ninguna de las personas que prestaban sus servicios en el extinto Patronato dio por terminada la relación laboral o ha finiquitado el pago de sus indemnizaciones, pues este particular no se encuentra justificado en autos (...); por lo que, respecto al tema examinado, los nombramientos provisionales expedidos a favor de cualquier persona como servidor de una empresa pública origina derechos subjetivos que de ninguna manera pueden ser constreñidos por la autoridad nominadora, los que tienen que sujetarse expresamente a las disposiciones establecidas en dichos nombramientos; y en el presente caso a más de las disposiciones constitucionales invocadas que regula el ingreso al servicio público, deben sujetarse a la Ley Orgánica de Servicio Público; marco legal dentro del que ha actuado el organismo demandado para otorgar los nombramientos mencionados.

En virtud de los argumentos precitados, los jueces concluyeron que en el caso sometido a su conocimiento se evidenció la vulneración al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, ya que a su criterio, la entidad accionada no dio cumplimiento a la ordenanza de extinción y liquidación del Patronato Municipal de Amparo Social del cantón La Troncal, N.º 003-2014 del 17 de abril de 2014, así como el compromiso adquirido ante el inspector de trabajo del Cañar sobre la satisfacción de las remuneraciones a favor de la legitimada activa.

Como se puede observar, la sentencia de segunda y definitiva instancia se refiere a un supuesto incumplimiento de los instrumentos jurídicos mencionados en el acápite anterior de este fallo, situación que según alegó la demandante en su acción de protección, habría originado la no satisfacción de sus remuneraciones de manera oportuna por parte de la Municipalidad de La Troncal. Si bien es cierto que los juzgadores de la Corte de Apelación, enuncian las normas de la Constitución del Ecuador y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, relativas a los principios de derechos laborales como la irrenunciabilidad e intangibilidad; sin embargo, la sola transcripción normativa jamás puede aparentar que la sentencia esté en armonía y respeto a la Constitución, sin que el juez haya vinculado a la naturaleza, finalidad y objeto de la acción de protección de derechos previsto en el artículo 88 de la Constitución, lo que no ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada no guarda armonía y respeto a la Constitución de la República.

En el caso *sub examine*, los jueces provinciales catalogaron como un problema de naturaleza constitucional cuando la demanda de acción de protección, claramente pretendía y reflejaba el pago de haberes supuestamente adeudados a lo largo de los ocho meses a la legitimada activa, en virtud de que ésta pasó a laborar en el Gobierno Autónomo Descentralizado de La Troncal, una vez que dicha entidad en aplicación del artículo 62 y disposición general segunda de la Ley Reformatoria al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, había declarado extinguido el Patronato Municipal, comprometiéndose ante el inspector de trabajo de Cañar la cancelación de las remuneraciones reclamadas por la funcionaria.

En resumen, *prima facie* cabe advertir que la garantía jurisdiccional de acción de protección, censura y excluye asuntos que pretenden la declaración de un derecho; o frente a meras expectativas que no generan derechos; los regulados por normativas infraconstitucionales o la disconformidad con la aplicación e interpretación de las mismas; el incumplimiento de los preceptos legales o contractuales; la modificación, limitación o restricción del *statu quo* de carácter económico o patrimonial, y todo argumento de carácter legal.

Por lo tanto, frente a los aspectos como los mencionados anteriormente, el juez de garantías jurisdiccionales debe evitar la yuxtaposición de la justicia ordinaria con la justicia constitucional, ya que su competencia o facultad se circunscribe únicamente a la tutela y la consecuente reparación de derechos constitucionales y los previstos en tratados internacionales sobre derechos humanos.

De allí que el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, exige a los justiciables, así como a los juzgadores, observar y aplicar la ley pertinente al caso concreto, en la especie, el artículo 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”, caso contrario, se incurre en irrespeto a la seguridad jurídica.

Por otra parte, al tratarse de una garantía jurisdiccional de acción de protección ineludiblemente, la decisión judicial debe acatar no solamente a los presupuestos previstos en el artículo 88 de la Constitución, y artículos 39 a 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino también los criterios jurisprudenciales expedidos por la Corte Constitucional del Ecuador sobre esta materia, ya que éstos son los que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile conforme a las máximas garantías. En el presente caso, la sentencia materia del control constitucional consideró que:

QUINTO (...) La acción de protección de derechos fundamentales de conformidad con la Constitución, es un proceso de naturaleza cautelar, mas no un proceso de conocimiento o declarativo de derechos, ya que tiene por objeto tutelar derechos subjetivos Constitucionales, siendo por lo tanto una garantía de protección de derechos fundamentales de quienes lo cree vulnerados, y en virtud de ello acude a la justicia para que se apliquen medidas que prevengan o hagan cesar la conducta violatoria (sic).

Dos aspectos en particular merecen ser precisados por la Corte Constitucional a partir del texto transcrito: **Primero.** - Los jueces accionados confunden la naturaleza cautelar del antiguo amparo constitucional, que actualmente se encuentra plasmada dentro de las medidas cautelares autónomas de conocimiento de la garantía jurisdiccional; y, **Segundo.** - La afirmación de los jueces de apelación de que la acción de protección no es un proceso de conocimiento. En este punto cabe indicar que el ejercicio de la argumentación que les corresponde a los jueces no es simplemente una cuestión de enunciar tal o cual axioma o figura jurídica, hay que explicar su aplicación al caso concreto.

En este sentido, cabe recalcar que esta magistratura constitucional, a través de sus precedentes, ha señalado que la acción de protección tiene naturaleza reparatoria y que constituye un proceso de conocimiento, que tiene por objeto la determinación de la existencia de una vulneración a los derechos constitucionales como condición para su procedencia. Así por ejemplo, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0380-10-EP, la Corte argumentó:

... la acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Norma Suprema, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y se puede presentar ante la vulneración de dichos derechos, por acción u omisión, de cualquier autoridad pública no judicial, o de los particulares, en los casos señalados en la Constitución y la ley (...) En efecto, el carácter de protección de las garantías

jurisdiccionales obliga al juzgador 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 vulneración (...) la obligación del juez de garantías constitucionales radica precisamente en sustanciar el proceso para que, una vez que se hayan cumplido todas las etapas procesales, se pueda juzgar sobre la existencia o no de las vulneraciones de derechos constitucionales...

Los aspectos aludidos en la sentencia de instancia debieron ser explicados por los jueces provinciales, toda vez que la seguridad jurídica constituye un principio jurídico que coadyuva la determinación del contenido de los derechos, puesto que permite interpretar con mayor precisión las normas que conforman el ordenamiento jurídico, buscando el mejor alcance de las mismas, en armonía con aquellos que conforman las líneas jurisprudenciales diseñadas por esta Corte para el *thema decidendum*, cuya omisión, ciertamente vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las reglas jurisprudenciales constitucionales.

En la especie, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, realizan una valoración respecto a los elementos que nada tienen que ver con vulneración de derechos, inobservando la normativa constitucional, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, que son de obligatorio acatamiento, particulares que no fueron considerados por los juzgadores para decidir, es decir, no realizan un análisis en base a la vulneración o no de derechos, si no a temas de legalidad, por lo que al haber inobservado las normas claras que rigen la acción de protección de derechos, ciertamente incurre en la vulneración de derecho a la seguridad jurídica, así como del debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes del proceso de garantía jurisdiccionales.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Siguiendo la doctrina establecida por esta magistratura acerca de la dimensión objetiva y subjetiva que caracteriza a esta garantía jurisdiccional, varias sentencias constitucionales han considerado que si la acción extraordinaria de protección proviene de un proceso de acción de protección, la Corte Constitucional tiene que resolver el asunto central de la acción de protección, a efectos de hacer efectivo los derechos de los accionantes que no encontraron satisfacción por parte de los jueces constitucionales de instancia. En efecto, mediante la sentencia N.º 119-15-SEP-CC dentro del caso N.º 0537-11-EP se expuso lo siguiente:

Cabe destacar que 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 debe observar los operadores jurídicos cuando exista analogía fáctica. En tal

virtud, la Corte Constitucional considera pertinente analizar en una acción extraordinaria de protección la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado; dado que la acción de origen proviene de una garantía jurisdiccional, afianzándose de esta forma el rol tutelar de derechos de los operadores de justicia en el constitucionalismo ecuatoriano.

Por lo tanto, en el presente caso, en aras de velar por el correcto y adecuado contenido de los derechos y la tutela judicial, también se estima necesario conocer y resolver el asunto alegado por la legitimada activa, por cuanto proviene de la jurisdicción constitucional de instancia. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico:

La pretensión de la accionante Ivonne Jadira Ochoa Herrera, en relación al derecho de trabajo ¿era un asunto propio de conocimiento y tutela mediante una acción de protección?

La accionante Ivonne Jadira Ochoa Herrera aduce que una vez extinguido el Patronato Municipal de Amparo Social, el 24 de abril de 2014, pasó a laborar al Gobierno Autónomo Descentralizado de La Troncal, sin recibir sus remuneraciones a lo largo de ocho meses, por lo que envió oficios al alcalde y jefe de Talento Humano para que procedan a pagar sus remuneraciones que por ley le corresponde, por cuanto el artículo 23 de la LOSEP en su literal b señala: “percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto corresponda a la servidora o servidor son irrenunciables”. A fin de remediar esta controversia acudió a la Inspectoría de Trabajo del Cañar, donde la autoridad municipal como parte empleadora se comprometió a realizar el trámite correspondiente para el pago de la remuneración, sin embargo, no cumplió en pagar sus remuneraciones, vulnerando su derecho constitucional al trabajo.

En efecto, el derecho al trabajo se encuentra previsto en el artículo 33 de la Constitución de la República, que dice lo siguiente: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

Ahora bien, la Corte en su sentencia N.º 128-16-SEP-CC del 20 de abril de 2016, ha dilucidado el derecho constitucional mencionado en dos dimensiones:

... al ser el derecho al trabajo un medio para lograr la justicia social y la dignidad humana, está conformado por dos dimensiones: la una como derecho social y la otra como derecho económico; enmarcándose la primera dimensión en el ámbito constitucional y la segunda en el ámbito jurisdiccional ordinario.

Desde la dimensión social, el Estado está en la obligación de promover su acceso a través de las políticas públicas y otras medidas, y además contiene una limitación para que el propio

Estado no lo quebrante ni vulnere, generando obligaciones de prestación y abstención. Por su parte, la dimensión económica, está adscrita a la declaración propiamente dicha de un derecho de orden legal –derivado del derecho al trabajo– en virtud del cual, se pretende el reconocimiento de algún beneficio.

(...) la dimensión social del derecho al trabajo, constituye objeto de análisis por parte de la justicia constitucional, puesto que se trata de un derecho consagrado en el texto constitucional que además, posee una interdependencia con la dignidad humana, razón por la que es tutelable mediante las garantías jurisdiccionales; sin embargo, su dimensión económica, corresponde a una materia cuyo análisis le compete a la justicia ordinaria, por cuanto, pretende la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, para lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes...⁷.

De allí que de conformidad con los criterios que preceden en el caso *sub judice*, y considerando que la accionante Ivonne Jadira Ochoa Herrera, no ha sido privada del derecho a acceder a su trabajo, pues continúa bajo dependencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal; por lo tanto, no se encuentra afectado tal derecho, sino claramente se desprende una supuesta mora en sus remuneraciones mensuales, la misma que ha sido reclamada oportunamente ante las autoridades competentes y en trámite propio del procedimiento para el efecto.

En tal virtud, no se puede yuxtaponer la jurisdicción constitucional a la ordinaria lo cual desnaturaliza el objeto de la acción de protección de derechos previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.

De lo expuesto se colige que la pretensión de la acción de protección se encasilla en la dimensión económica del derecho al trabajo, debiendo ser conocida por la justicia ordinaria; pues como se explicó anteriormente, la accionante pretende que la Corte Constitucional ordene a la entidad municipal de La Troncal el pago de remuneraciones, es decir, pretende que se les reconozca los haberes adeudados a raíz de la expedición de la Ordenanza Municipal N.º 003-2014 que declaró extinto el Patronato Municipal de Amparo Social.

Dada la naturaleza de la pretensión, cabe recordar que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su numeral 5, dispone que la acción de protección de derechos no procede: "... 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho".

De allí que de la revisión de los procesos constitucionales, no se advierte ninguna interrelación o vínculo que pudieran tener los hechos fácticos con la norma constitucional invocada, puesto que no existen tales afectaciones a los supuestos derechos que aduce la legitimada activa.

En virtud del análisis que antecede, La Corte Constitucional en el efectivo uso de sus competencias y facultades como

máximo organismo de interpretación constitucional y de administración de justicia, encuentra que la pretensión planteada mediante la acción de protección por Ivonne Jadira Ochoa Herrera, no vulnera el derecho al trabajo establecido en el artículo 33 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento normas y los derechos de las partes, establecidos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, la Corte dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 19 de marzo de 2015, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro de la acción de protección N.º 2014-0844 y la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón La Troncal de Cañar, del 31 de diciembre de 2014 a las 09:07, dentro de la acción de protección N.º 2010-0844.
 - 3.2. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a los derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso *sub examine*, no existe vulneración a los derechos de la accionante, en consecuencia se dispone el archivo del proceso constitucional.
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, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 29 de junio del 2016. Lo certifico.

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 128-16-SEP-CC, caso N.º 1635-12-EP del 20 de abril de 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0652-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 214-16-SEP-CC

CASO N.º 1243-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Mario Eduardo Ruiz Jaramillo presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto del 17 de junio de 2014, dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, dentro del juicio penal por supuesto delito de abuso de confianza, signado con el N.º 0546-2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, 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, que en referencia a la acción N.º 1243-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 18 de diciembre de 2014 a las 11:01, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Patricio Pazmiño Freire y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1243-14-EP.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador, 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.

Mediante providencia del 3 de mayo de 2016, el juez constitucional, Francisco Butiñá Martínez, en su calidad de juez sustanciador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 1243-14-EP, y dispuso que se notifique con el contenido del auto de avoco y la demanda respectiva al juez sexto de garantías penales de Pichincha, a fin de que en el término de cinco días, presente un informe debidamente motivado de descargo acerca de los argumentos que se expone en la demanda constitucional. Asimismo, puso en conocimiento del procurador general del Estado, a fin de que haga valer sus derechos de acuerdo con el artículo 12 segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisión judicial impugnada

Auto del 17 de junio de 2014, dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha:

JUZGADO SEXTO DE GARANTÍAS PENALES DE PICHINCHA (...) **VISTOS: (...)**- En lo principal, atento

los pedidos de las partes, a esta autoridad, le corresponde analizar el expediente, para determinar o no lo alegado por las partes y al efecto, se tiene que se ha presentado la denuncia por parte del señor Fernando Mauricio Pérez Darquea, dando a conocer sobre faltantes de dinero, por parte del señor MARIO EDUARDO RUIZ JARAMILLO, quien se ha desempeñado y ha tenido a su cargo la administración del Club, existiendo manejos económicos no sustentados.- revisado en forma minuciosa el expediente se establece que la parte denunciante, no ha actuado con temeridad y que se lo ha hecho precautelando los intereses de su representado y su actuar ha sido presentar la denuncia, para dar a conocer a la autoridad de un posible delito.- Sobre la temeridad, en el diccionario de Ciencias Jurídicas (...) define a la temeridad “Procesalmente se entiende por tal la actitud del litigante que demanda o excepciona a sabiendas de su falta de razón. En algunas legislaciones, la temeridad lleva aparejada la condena en costas, y en otras, faculta al juez para imponer sanciones a las partes o a sus representantes si usan de temeridad o maliciosamente entorpecen el procedimiento”, además que sobre este mismo asunto existe cantidad de resoluciones, en mi calidad de Juez Garantista, tomando en cuenta nuestro país como Estado constitucional de derechos y justicia, conforme reza el artículo 1 de la Constitución de la República, vigente desde el 28 de octubre del año 2008, dentro de este nuevo sistema adoptado por el pueblo ecuatoriano, denominado según la doctrina moderna del neoconstitucionalismo, adopta como una de las funciones básicas de los operadores de justicia, sobretodo de los jueces, garantizar la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los ciudadanos, en especial de los sujetos procesales, y velar por el derecho al debido proceso en todas las etapas, conforme lo ordenan los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República; en aplicación de estos principios, y como juez garantista, en base a lo que consta del proceso, se revoca el auto anterior, en la parte que se pronuncia sobre la malicia y temeridad de la denuncia, por no corresponder al

estado procesal; en lo demás las partes estense a lo ordenado, disponiéndose el archivo provisional del expediente, ya que la fiscalía en su petitorio no solicita el archivo definitivo, por cuanto manifiesta “sin perjuicio de reiniciar la investigación si varía las circunstancias que impide la continuación del proceso” (...).- Devuélvase el expediente a Fiscalía, para los fines legales consiguientes (sic).

Detalle y fundamentos de la demanda

El legitimado activo aduce que el juez sexto de garantías penales de Pichincha en el auto dictado el 17 de junio de 2014, objeto de impugnación en esta acción constitucional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al haber expedido en sentido contrario a su resolución del 8 de mayo del mismo año, donde dispuso el archivo de la denuncia y la declaratoria de esta como temeraria.

Expone el accionante, que en uso de las facultades legales, el representante legal del Quito Tennis y Golf Club, solicitó mediante escrito del 9 de mayo del mismo año, que el juzgador amplíe el indicado auto, motivando o razonando la temeridad declarada previamente.

Manifiesta que a pesar de que el recurrente, Quito Tennis y Golf Club, requirió la ampliación de la resolución del juez, este sin motivación alguna, en clara contradicción con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, resolvió reformar y revocar su decisión para resolver sobre el archivo provisional y dejar sin efecto la decisión de declarar como temeraria la denuncia formulada.

Considera el legitimado activo que cuando el juzgador al momento de emitir su criterio decisorio sobre un punto controversial sujeto a su resolución, no enumera las normas o principios jurídicos en que se funda, y no explica la pertinencia de estos en los antecedentes de hecho, entonces la decisión es arbitraria y como consecuencia, adolece de motivación, lo que la hace inconstitucional y por consiguiente nula.

Expone que el juez vulneró el principio dispositivo al resolver en sentido contrario a lo que le solicitó, pues no atendió el pedido formulado sino decidió revocar su decisión.

Considera el accionante que se vulneró su derecho a la motivación, porque una resolución legalmente adoptada de la que se pidió la ampliación, no podía resolverse la revocatoria sin tener sustento legal y mucho menos sin explicar la pertinencia de las normas y principios legales que debieron citarse en apego a los antecedentes de hecho ocurridos.

Finalmente manifiesta el legitimado activo que la mencionada resolución no explica nada en absoluto y

por ende, no hay cómo comprender cuál es la razón que llevó al juzgador a revocar un auto resolutorio cuando el peticionario solo pidió la ampliación.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Considera el legitimado activo que el derecho constitucional vulnerado es el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado solicita el accionante que se declare la inconstitucionalidad de la resolución del 17 de junio de 2014, adoptada por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, reconociendo y ordenando su nulidad por haber sido dictada incumpliendo los principios y mandatos constitucionales.

Contestación a la demanda

Juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Carcelén

Mediante escrito presentado el 10 de mayo de 2016, suscrito por el doctor Telmo Molina Cáceres, en lo principal, manifiesta que:

De la revisión del sistema SATJE, por cuanto el proceso original se encuentra en la Corte Constitucional, dentro del proceso signado con el No. 17256-2014-0546, no existe emitido un auto con fecha 17 de junio del 2014. Sin embargo, con fecha 16 de junio del 2014, 14h27, consta registrado un auto emitido por el entonces Juez Sexto de Garantías Penales, Dr. Jaime Vayas Machado, quien mediante memorando No. 3675-DP17-OCD-PCH-MM-2015 y Acción de Personal No. 8619-DP-UPTH-MP de 05/11/2015, fue separado del cargo de Juez Sexto de Garantías Penales, el 05 de noviembre de 2015. Por otra parte, mediante Resolución No. 366-2015 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura (...) se crea la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia de Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y se suprime el Juzgado Sexto de Garantías Penales de Pichincha. Unidad a la que fui asignado mediante acción de personal 16171-DNTH-2015-SBS, de 23 de diciembre del 2015. Por tal razón, al no ser este juzgador la autoridad jurisdiccional de instancia que emitió la decisión que presuntamente produjo la vulneración de un derecho (...), no puedo pronunciarme sobre las motivaciones que llevaron a la decisión motivo del presente caso, y por no ser parte en este proceso, tampoco puedo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece señalando la casilla constitucional N.º 018 para los fines pertinentes (fojas 19 del expediente constitucional).

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 artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. Ahora bien, el señor Mario Eduardo Ruiz Jaramillo ha sido sujeto procesal pasivo dentro del juicio por supuesto abuso de confianza por lo tanto, se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...” y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

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

La acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan vulnerado por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.

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

Lo anterior implica que esta garantía jurisdiccional constituya un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya

tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que la acción extraordinaria de protección “es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de jueces... De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República”¹, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado en la sentencia.

Determinación del problema jurídico

Con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

El auto del 17 de junio de 2014, dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, que revocó el auto anterior, en la parte que se pronunció sobre la malicia y temeridad de la denuncia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El legitimado activo alega que, pese a que el peticionario, Quito Tennis y Golf Club, solicitó la ampliación del auto del 8 de mayo de 2014, que declaró la temeridad de la denuncia presentada en su contra, el juez, sin motivación alguna, en clara contradicción con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, resolvió revocar el auto del 8 de mayo, dejando sin efecto la declaratoria de temeridad de la denuncia formulada, sin citar las normas o principios jurídicos en que se funda, pues no explicó la pertinencia de estos en los antecedentes de hecho, por lo que señala que la decisión es arbitraria y como consecuencia inconstitucional y por consiguiente, nula en virtud de que el auto impugnado no explicó nada en absoluto y por ende, no hay cómo comprender cuál es la razón que llevó al juzgador a revocar un auto resolutorio cuando el peticionario solo pidió la ampliación.

El derecho constitucional presuntamente vulnerado en el auto impugnado, se encuentra previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, que prescribe lo siguiente:

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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP. Registro Oficial N.º 9 segundo suplemento del 6 de junio de 2013.

(...) 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.

Al respecto, la Corte Constitucional en su rol de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, de conformidad con lo establecido en el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador, determinó en su sentencia N.º 092-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0538-13-EP, que la garantía de la motivación cuenta con determinados requisitos a ser observados por las autoridades, encontrándose entre estos la razonabilidad, lógica y finalmente, la comprensibilidad.

En relación con los parámetros referidos, este Organismo, en su sentencia N.º 017-14-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 0401-13-EP, señaló que:

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

En este sentido, es de trascendental importancia que las autoridades jurisdiccionales identifiquen con claridad absoluta la naturaleza del proceso puesto en su conocimiento, a fin de que entre otros aspectos se determine de manera adecuada, las disposiciones normativas tanto constitucionales como legales pertinentes para la resolución correspondiente.

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional estima oportuno señalar que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección es proveniente de la justicia penal ordinaria, toda vez que fue dictada por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, en el marco del conocimiento del recurso horizontal de ampliación interpuesto por el señor Santiago Arias Velasco, en su calidad de representante legal del Quito Tennis and Golf Club, del auto de 8 de mayo de 2014 a las 15:05, dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, dentro del proceso penal por delito de abuso de confianza.

Una vez que se ha identificado el origen y la naturaleza de la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, este Organismo, a fin de contar con mayores elementos de juicio para dar solución al problema jurídico planteado, procederá a hacer referencia a algunas consideraciones en lo que respecta al recurso horizontal de ampliación y revocatoria de autos y decretos:

El artículo 289 del Código de Procedimiento Civil, vigente a la época de la expedición del auto impugnado, y como norma supletoria a la norma procesal penal, estableció que: “Los autos y decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, por el mismo juez que los pronunció, **si lo solicita alguna de las partes** dentro del término fijado en el artículo 281” (énfasis fuera del texto legal).

Ahora bien, el recurso de revocatoria conforme a lo dispuesto en los artículos 271 y 290 del Código de Procedimiento Civil², procede únicamente contra las providencias simples, a fin de que el juez o tribunal que las haya dictado, las deje sin efecto. Son providencias simples, las resoluciones judiciales que se dictan sin sustanciación previa, para impulsar el proceso o para ordenar actos de mera ejecución; por ejemplo, si un juez, en lugar de abrir la causa a prueba, notifica a las partes autos para sentencia, incurre en error, pudiendo rectificar mediante la revocatoria el auto equivocado, quedando subsanado el motivo de nulidad, sin que sea menester acudir a otros medios de impugnación. Quedan por tanto excluidas de este recurso las sentencias y los autos interlocutorios³.

En resumen, en atención a las premisas legales anotadas, cualquiera de los cuatro recursos horizontales mencionados, procede a pedido de parte formulado dentro del término de tres días de la notificación; sin embargo, por mandato del artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, también cabe la revocatoria de decretos, de oficio. En otras palabras, los autos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, por el mismo juez que los pronunció únicamente, cuando solicite alguna de las partes, y no de oficio, en tanto que los decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, sin petición de parte.

De lo manifestado, se desprende con claridad que la judicatura competente para el conocimiento y resolución de un recurso horizontal de ampliación o de revocatoria, deberá realizar su análisis y adoptar su decisión en atención a las circunstancias y pretensiones que le haya señalado el recurrente a la luz de la naturaleza del recurso horizontal materia del pronunciamiento, así también deberán tener presente que no se encuentra facultado para, de oficio, disponer cuestiones que no le concierne legalmente sino a las instancias superiores, toda vez que, “la revocatoria, está sujeta a preclusión”⁴.

² Código de Procedimiento Civil, artículo 271.- “Decreto es la providencia que el juez dicta para sustanciar la causa, o en la cual ordena alguna diligencia”.

Artículo 290 ibidem.- “Los decretos pueden también aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, de oficio, dentro del mismo término”.

³ Sobre los recursos de revocatoria véase a Jaime Flor Rubianes, Teoría General de los Recursos Procesales, Corporación de Estudios y Publicaciones, segunda edición actualizada y corregida, Quito 2003, p. 10.

⁴ Juan Isaac Lovato Vargas, Programa Analítico del Derecho Procesal Civil Ecuatoriano, Corporación Editora Nacional, Serie “Estudios Jurídicos” volumen 18, Quito 2002, p. 105.

Ahora bien, una vez que se ha hecho referencia a algunas consideraciones respecto a la naturaleza de los recursos de ampliación y de revocatoria de autos y decretos, así como a las competencias del juzgador en el conocimiento y resolución de estos, la Corte Constitucional procederá a pronunciarse sobre la observancia o no de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación y finalmente, dar solución al problema jurídico planteado.

Sobre la razonabilidad

Este elemento integrante de la motivación debe ser entendido como un juicio de adecuación del caso con los principios y normas constitucionales. A estas se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Suprema. Una sentencia es razonable en tanto se armoniza al derecho constitucional vigente y apropiado para resolver un caso, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Constitución y no en aspectos que colisionen con esta⁵. En otras palabras, la razonabilidad se encuentra relacionada con la determinación de las disposiciones normativas constitucionales, legales, procedimentales y/o jurisprudenciales que constituyen fuentes de derecho, en las que las autoridades jurisdiccionales deben fundamentar sus decisiones de fondo o material de las pretensiones del caso concreto.

En el presente caso, una vez examinado el contenido de los argumentos expuestos en el auto del 17 de junio de 2014 a las 13:41, que revocó el auto del 8 de mayo de 2014, dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, no se evidencia normativa alguna que le haya facultado al juez, revocar el auto anterior, pues simplemente ha limitado en mencionar que “sobre este mismo asunto existe cantidad de resoluciones”, pero sin identificar o individualizar aquellas “resoluciones”; cuya especificación resulta indispensable para que el órgano jurisdiccional de un tratamiento igualitario en el caso ulterior, con base en un ejercicio de analogía respecto de los hechos juzgados en ambos casos. Por tanto, no basta para el cumplimiento de razonabilidad de la decisión judicial, que el juez exprese que “sobre este mismo asunto existe cantidad de resoluciones”, sino que para la fundamentación en la fuente del derecho como es la jurisprudencia, requiere primero que se enuncie las resoluciones, se extraiga su contenido normativo y se evidencie que existen circunstancias fácticas iguales o similares con el ulterior caso, a fin de aplicar la misma regla jurídica, y así garantizar los derechos constitucionales a la seguridad jurídica así como el debido proceso en la garantía de la motivación.

En otras palabras, para cumplir con el requisito de la razonabilidad, el operador de justicia debía identificar o individualizar aquellas resoluciones que abordan la

temeridad, y que en su criterio contienen elementos fácticos asimilables y soluciones jurídicas replicables, y no simplemente enunciar de forma general que existe jurisprudencia alrededor del asunto:

En lo principal, atento a los pedidos de las partes, a esta autoridad le corresponde analizar el expediente para determinar o no lo alegado por las partes y al efecto se tiene que se ha presentado una denuncia por parte del señor Fernando Mauricio Pérez Darquea, dando a conocer los faltantes de dinero, por parte del señor MARIO EDUARDO RUIZ JARAMILLO, quien se ha desempeñado y a (sic) tenido a su cargo la administración del Club, existiendo manejos económicos no sustentados. Revisado en forma minuciosa el expediente se establece que la parte denunciante, no ha actuado con temeridad y que se lo ha hecho precautelando los intereses de su representado y su actuar ha sido presentar la denuncia, para dar a conocer a la autoridad de un posible delito. Sobre la temeridad, en el diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (...) define a la temeridad “Procesalmente se entiende por tal la actitud del litigante que demanda o excepciona a sabiendas de su falta de razón. En algunas legislaciones la temeridad lleva aparejada la condena en costas, y en otras, faculta al juez para imponer sanciones a las partes o sus representantes si usan de temeridad o maliciosamente entorpecen el procedimiento” **además que sobre este asunto existe cantidad de resoluciones**, en mi calidad de Juez Garantista (...) se revoca el auto anterior, en la parte que se pronuncia sobre la malicia y temeridad de la denuncia... (énfasis fuera de texto).

En este sentido, del texto extraído del auto objeto de la acción extraordinaria de protección, se observa que el juez ha revocado el auto del 8 de mayo de 2014, considerando que de la revisión del expediente no se desprende que la denuncia haya sido temeraria o maliciosa. Sin embargo, en ningún momento identifica las supuestas resoluciones en las cuales se sustenta para determinar que no ha habido temeridad. Así, el indicar que “... sobre este asunto existe cantidad de resoluciones...”, sin haber efectuado una enunciación de las mismas, genera un vicio en la razonabilidad empleada, pues deja sin sustento su afirmación sobre las supuestas “cantidades de resoluciones” sobre este asunto que en su criterio, respaldan su decisión.

Como se advierte, no se observa el o los señalamientos precisos de las supuestas “resoluciones” que menciona el juez sexto de garantías penales de Pichincha, ya sea una sentencia o jurisprudencia de triple reiteración que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, puntualización indispensable para que esta magistratura constitucional verifique en efecto los patrones fácticos en la declaratoria de malicia y temeridad de la denuncia que supuestamente no le corresponde declarar en el caso. Por tanto, esta falta de identificación al precedente judicial hace inoficioso considerar que el auto cumpla con la razonabilidad.

Por otra parte, la decisión judicial *in examine*, resulta contraria a las disposiciones procesales supletorias antes mencionadas, toda vez que la revocatoria de un auto no procede de oficio, como ha ocurrido en el presente caso; por lo tanto, el auto materia del control constitucional, carece de razonabilidad. En tal virtud, este Organismo una vez que

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 267-15-SEP-CC, de 12 de agosto de 2015, dentro del caso No. 1429-13-EP.

ha constatado la vulneración en la determinación clara de las fuentes de derecho, concluye que la sentencia incumple con una debida observancia al requisito de la razonabilidad.

Respecto a la lógica

En armonía con lo señalado por el Pleno del Organismo en su decisión N.º 202-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0950-13-EP, el requisito de lógica se encuentra relacionado con la coherencia que debe existir entre las premisas con la conclusión final, así como también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional considera oportuno verificar la premisa mediante la cual se planteó el recurso horizontal por parte del señor Santiago Arias Velasco, representante legal de Quito Tennis y Golf Club. En efecto, el peticionario, en su escrito del 9 de mayo de 2014 a las 09:37, expresamente, manifestó:

... debió haber enunciado las normas jurídicas y los antecedentes de hecho que convierten a la denuncia en temeraria. Sin embargo de esto, se limitó únicamente a catalogar de temeraria a la denuncia debido a que un perito dice que no hay perjuicio, dejándome así indefensión.

Es tal la falta de motivación, que ni siquiera se establece qué es la temeridad y determinar cómo la denuncia efectuada por mi representada se adecúa a esta calificación (...) ¿Acaso no consta de autos que he actuado como mandatario de una institución como es el Club social al que represento? ¿Acaso no consta el informe de auditoría en donde señala el faltante que reclamo?

Por lo tanto, solicito se sirva **ampliar el referido auto** en lo que respecta a proceder a razonar o motivar el porqué de declarar la temeridad de la denuncia presentada por el Quito Tennis y Golf Club... (énfasis fuera del texto).

Sobre el tema de la ampliación, el Pleno del Organismo en su auto emitido el 19 de agosto de 2015 a las 16:00, dentro de la sentencia N.º 065-15-SEP-CC, manifestó lo siguiente:

TERCERO.- (...) la **ampliación**, suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitar a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. Por tanto, se reitera que la sentencia (...) no puede ser objeto de alteración o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que ésta sea ampliada o aclarada, en razón de la presentación de los recursos correspondientes.

Como se puede observar, claramente se deduce que lo que se le solicitó al juez sexto de garantías penales fue una ampliación del auto del 8 de mayo de 2014; sin embargo, la decisión materia de la presente acción extraordinaria de protección, concluye resolviendo la revocatoria del auto del 8 de mayo de 2014 en la parte que se pronunció

sobre la temeridad de la denuncia. Sobre esta base, la Corte evidencia la falta de coherencia entre la premisa fáctica con la conclusión antes mencionada, pues no hace ninguna referencia a la pretensión de ampliación que solicitó el recurrente.

Además y de conformidad con el examen de la razonabilidad efectuado en párrafos anteriores, se advierte que el juez no ha respaldado su resolución respecto a la temeridad y malicia de la denuncia, en la supuesta reiterada jurisprudencia que sobre el asunto se ha dictado, generando así también una afectación a la lógica empleada, pues no existe sustento jurídico que acredite que las resoluciones dictadas con anterioridad, son aplicables al caso.

Del mismo modo, la referencia que se hace respecto de la doctrina, la falta de explicación sobre en qué medida califica y es concordante con las fuentes primarias del derecho, hace que no se encuentre razones para defender la pertinencia de su aplicación al supuesto planteado. Ello hace que el argumento no soporte de manera solvente a la conclusión a la que se llega; esta es, que corresponde revocar el pronunciamiento sobre la malicia y la temeridad "... por no corresponder al estado procesal".

De igual forma, en atención a lo expuesto en párrafos precedentes en lo referente a que el parámetro de la lógica se encuentra relacionado con la carga argumentativa que debe existir por parte del juzgador en los hechos, razonamientos y finalmente con la decisión que vaya adoptar, este Organismo observa que el juez, sin que medie fundamentación alguna, emite un pronunciamiento respecto de una situación no formulada.

En este sentido, una vez que la Corte ha determinado la existencia de afirmaciones disímiles y contradictorias entre las premisas así como la ausencia de una adecuada argumentación en las afirmaciones y conclusiones, y toda vez que el requisito sujeto a análisis encuentra entre sus pilares la existencia de una debida coherencia entre premisas, razonamientos y conclusiones así como la presencia de una debida argumentación, concluye que el juez sexto de garantías penales de Pichincha inobservó el requisito sujeto a análisis.

Comprensibilidad

En lo referente al requisito de comprensibilidad, relacionado con la claridad del lenguaje empleado por parte de la autoridad jurisdiccional, así como también vinculado con la manera en que esta realiza la exposición de sus ideas, la Corte Constitucional considera que en el caso *sub judice*, ante la existencia de contradicciones en el contenido de la decisión, conforme quedó demostrado en párrafos precedentes y la falta de claridad en la exposición de ideas y razonamientos en lo que respecta a lo afirmado con lo actuado por parte del juez sexto de garantías penales, ha tenido lugar un incumplimiento al parámetro sujeto a estudio.

Finalmente y en virtud de la interdependencia existente entre los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, este Organismo, en atención a lo manifestado en los párrafos

precedentes, concluye que al haberse determinado el incumplimiento de los requisitos analizados por parte del referido juez mediante auto del 17 de junio de 2014 a las 13:41, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto dictado por el juez sexto de garantías penales de Pichincha, dentro del proceso N.º 0546-2014-ES, mediante la cual se revocó el auto del 8 de mayo de 2014 a las 15:05, que pronunció sobre la temeridad de la denuncia, y todos los demás actos procesales surgidos a partir de la decisión adoptada.
 - 3.2. Disponer que previo sorteo, otro juez de la Unidad Judicial Penal de Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, conozca y resuelva en atención a lo manifestado en la presente decisión el recurso horizontal de ampliación interpuesto por el señor Santiago Arias Velasco, en calidad de representante legal del Quito Tennis y Golf Club.
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, Marien Segura Reascos, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Ruth Seni Pinoargote y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 6 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1243-14-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 217-16-SEP-CC

CASO N.º 0937-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el señor Pedro David Aguilar Rivera, por sus propios derechos, quien compareció el 16 de junio de 2010 ante la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, la cual dictó sentencia el 19 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 0270-2010. Por medio de la providencia dictada el 1 de julio de 2010, la Sala resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional, para el período de transición.

La Secretaría General del Organismo, el 9 de julio de 2010, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión mediante auto del 18 de noviembre de 2010, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado el 25 de noviembre de 2010, por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Secretaría General remitió el proceso al despacho de juez constitucional Alfonso Luz

Yunes, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, al accionante y a terceros interesados en el proceso.

En aplicación de los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa el 28 de junio de 2016.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 0270-2010:

SEXTO. De lo hasta aquí anotado se desprende que el accionante ha invocado el Principio de “non bis in ídem”, o “no bis in ídem”, esto es “no dos veces en lo mismo” o “no dos veces en la misma cosa”. Esta garantía judicial significa que nadie puede ser perseguido ni condenado sino sólo una vez por los mismos hechos o, en algunos casos, por los mismos delitos; en efecto el principio *ut supra* tiene base constitucional (Art. 76.7.i), así como base en el derecho convencional multilateral, al encontrarse incorporado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (Art. 4.1 y 2); y, en el Art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; por manera que nos corresponde verificar si la acción incoada por el Dr. Pedro Aguilar Rivera debió o no ser viabilizada a través de las garantías jurisdiccionales que prevé nuestro ordenamiento nacional. En efecto, la doctrina constitucional más autorizada en un ejercicio explicativo desarrolla la Acción de Protección como una garantía diseñada y concebida para dar solución a situaciones fácticas creadas por actos u omisiones que implican transgresión de un derecho fundamental respecto del cual el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, en el propósito de lograr la protección del o los derechos vulnerados. Si bien esto es así, este Tribunal de Alzada advierte que el accionante no agotó el espacio jurisdiccional previsto para el caso de autos, cuando inclusive en su demanda asevera que, “... debido a que si bien el acto administrativo, del cual solicita sea declarado inválido y violatorio de la norma constitucional establecida en el literal i) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución, pudiera ser entablado por la vía contenciosa administrativa, sin embargo dicho procedimiento a más de ser tedioso, agónico y largo, no remedia oportunamente o no permite tener de manera expedita, imparcial y con la inmediatez y celeridad que el caso amerita...”. Esta forma de comprender el derecho en manera alguna contribuye a lograr una solución, pues se debe tener presente que, el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país ofrece un conjunto de previsiones normativas que permiten al accionante articular su pretensión, esto es, a través de la vía ordinaria y no la constitucional, máxime que el Art. 40 N.º 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional únicamente habilita promover la acción *ut supra* ante la inexistencia de otro u otros medio idóneos para

la defensa judicial adecuada y eficaz que proteja el derecho violado. Por tanto, si la Acción incoada no ha desplazado ni substituido las competencias ordinarias en los distintos campos de la administración de justicia, y menos los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico normal, mal haría este Tribunal de Alzada en entrar a resolver el caso sub júdice en condición de Juez y/o Jueces Constitucionales, más allá de que no es función de este organismo colegiado, el reemplazar a los jueces competentes cuando la ley ha previsto de manera expresa otras vías judiciales que agotar. Por tanto, no se puede desconocer en forma general y sin fundamento, todo el engranaje creado por el Estado para intervenir de manera efectiva en la solución de conflictos en las cuales están de por medio los derechos y garantías de los ciudadanos y ciudadanas, pues aquello redundaría en permitir que toda la normativa que el Estado ha desarrollado (sistema jurídico – administrativo), para proteger los derechos de los justiciables plasmada en diferentes Códigos y Leyes, sea lanzado a la borda y en su reemplazo solamente se cuente con jueces de garantías jurisdiccionales, ignorando la razón de ser de los jueces especializados en disímiles materias, a saber: contencioso administrativa, contencioso tributaria, penal, civil, laboral, inquilinato, niñez y adolescencia, etc. Por todo lo anotado precedentemente y visto el contenido del Art. 173 de la Constitución de la República, del Art. 217 N. 7 y Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como el Art. 42 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, “Administrando Justicia en Nombre del Pueblo Soberano del Ecuador, y por autoridad de la constitución y las leyes de la República”, rechaza el recurso de Apelación interpuesto por el accionante Dr. Pedro David Aguilar Rivera, y confirma la sentencia que ha subido en grado. Notifíquese”.

De la demanda y sus argumentos

Dentro de la demanda el accionante manifestó que su acción tiene como antecedentes de hecho, la acción de protección y su respectiva apelación, interpuestas en contra el Consejo de la Judicatura, en la cual solicitó se declare vulnerado su derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República.

A decir del accionante la vulneración de sus derechos reclamados mediante acción de protección ocurrió a raíz de que el Consejo de la Judicatura emitió resoluciones sancionándolo en dos ocasiones por los mismos hechos. Las resoluciones a las que se adjudica este doble juzgamiento y sanción, son las siguientes:

- 1) La Comisión de Administración de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura de Quito, el 24 de junio del 2009, dentro del expediente signado con los Nros. 031-CQ-09-CEG y DO-043-08-GV, seguido por la señora Dolores Guadalupe Navas Raffo, en contra del ahora accionante, respecto de los hechos suscitados en el Tribunal Segundo de lo Penal de El Oro, dentro de la causa Penal N.º 030-08, se resolvió multarlo con el 10% de su remuneración mensual en aplicación del artículo

103 numeral 17, en concordancia con el artículo 105, numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

- 2) El Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente N.º OF-200-08-MAC, seguido en contra del doctor Aristides Vitaliano Zerda Reyes y el ahora accionante, presidente subrogante y vocal suplente del Tribunal Segundo de lo Penal de El Oro, respectivamente, en razón de haberse negado a declarar la caducidad de la prisión preventiva solicitada por María de Lourdes Valarezo Romero y/o María de Lourdes Navas Valarezo, dentro del Juicio Penal N.º 030-2008 y por la indebida actuación de los jueces sumariados en la audiencia pública de juzgamiento. El 7 de enero de 2010 se resolvió, respecto del doctor Aristides Zerda, que al haber sido ya sancionado dentro del expediente de queja N.º DO-039-2008-GV no cabe nueva sanción en estricta observancia del principio constitucional *non bis in idem*, pero en relación al doctor Pedro Aguilar Rivera (ahora accionante), al haber actuado con falta de ética, probidad e idoneidad en el desempeño de sus funciones, haciendo caso omiso al deber de observar cortesía debida con sus compañeras y compañeros así como con todas las usuarias y usuarios del servicio; adecuando su conducta a las infracciones disciplinarias contempladas en el artículo 110 numerales 1, 2, 5 y 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el numeral 4 del artículo 105, ibidem, el Pleno del Consejo de la Judicatura, resuelve destituir al doctor Pedro Aguilar Rivera del cargo de juez suplente segundo del Tribunal Penal de El Oro.

A decir del doctor Pedro Aguilar Rivera, pese a que fue sancionado dos veces por los mismos hechos ocurridos dentro de un mismo proceso, la Corte Provincial de Justicia de El Oro que conoció el recurso de apelación de su acción de protección, omitió pronunciarse sobre el aspecto fundamental de su caso, que era precisamente la vulneración que dicha circunstancia habría ocasionado en sus derechos constitucionales.

Desconociendo la normativa constitucional y los principios que rigen este tipo de procesos, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de El Oro rechazó su recurso con el fundamento de que el accionante no agotó el espacio jurisdiccional previsto para el caso de autos, existiendo un conjunto de previsiones normativas que permiten al accionante articular su pretensión a través de la vía ordinaria y no la constitucional.

A decir del accionante, correspondía a los jueces de la Sala, por un lado analizar si la existencia de dos resoluciones sancionatorias emitidas por el Consejo de la Judicatura, respecto de los mismos hechos, configuraba una vulneración a su derecho a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, y por otro aplicar los principios constitucionales relativos a la aplicación directa de los derechos, la aplicación de la norma más favorable a los derechos de la persona, entre otros; derechos y principios que fueron

desconocidos por los señores jueces al no estudiarse el fondo de la vulneración de sus derechos y priorizar los procedimientos ordinarios, desechando su recurso con el alegato de que su pretensión podía ser articulada en vía ordinaria.

Derechos presuntamente vulnerados

En virtud de lo antes expuesto, el accionante sostiene que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, considerando que en los procesos constitucionales, como lo es la acción de protección, los jueces tienen el deber de analizar la existencia de las vulneraciones de derechos llevadas a su conocimiento.

Pretensión concreta

El accionante solicita que se declare la existencia de una “acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha 19 de Mayo de 2010, las 15h58, en el proceso constitucional de acción de protección signado con el N. 270-2010, seguido en contra de (sic). Consejo Nacional de la Judicatura y su Pleno. En consecuencia SE DEJE SIN EFECTO la RESOLUCIÓN dictada por el PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, correspondiente al expediente signado con el N. OF-200-08-MAC, de fecha 07 de enero de 2010, las 17h00, y que fue seguida en contra de los DRS. ARISTIDES ZERDA REYES Y PEDRO AGUILAR RIVERA, declarando la invalidez del acto administrativo y ordenando al mismo tiempo la restitución de mi cargo de Vocal Suplente del Tribunal Segundo de Garantías Penales de El Oro...”.

Contestación a la demanda

Olga Pazmiño Abad, presidenta de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

En atención a lo dispuesto por el juez sustanciador, doctor Alfonso Luz Yunes, durante el período de transición, comparece la jueza manifestando que de la lectura de la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, se desprende que se ha resuelto todo los puntos sometidos a esta clase de procesos; es decir, sobre lo que constituyen las pretensiones de la parte accionante, la contestación y las excepciones deducidas por los accionados; además, se ha observado el principio constitucional de la motivación por lo que se han citado y analizado por principios y normas procesales, la aplicación de la jurisprudencia, así como la normativa de tratados internacionales, formando un bloque de constitucional que obra en los considerandos quinto y sexto.

Por lo tanto, considerando que la sentencia ha observado el debido proceso y los principios establecidos en la Constitución de la República solicita sea desechada la presente acción.

Doctor Arturo Márquez Matamoros, juez de la Sala Especializada de lo Civil Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

En atención a la providencia dictada por el doctor Alfonso Luz Yunes, juez sustanciador de la causa, durante el período de transición de la Corte Constitucional del 12 de diciembre de 2010, compareció el juez de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del El Oro presentando informe de descargo respecto de la sentencia dictada el 19 de mayo por la Sala y manifiesta que de la revisión de dicha sentencia se desprende que se ha resuelto todos los puntos sometidos a esta clase de procesos; es decir, sobre lo que constituyen las pretensiones de la parte accionante, la contestación y las excepciones deducidas por los accionados; además, se ha observado el principio constitucional de la motivación, para lo cual se han citado y analizado principios, normas procesales, la aplicación de la jurisprudencia, así como la normativa de instrumentos internacionales, que la doctrina los denomina bloque constitucional que obra en los considerandos quinto y sexto.

Terceros interesados**Doctora Martha Escobar Koziel, directora nacional de Patrocinio, delegada del procurador general del Estado**

Manifiesta que en el presente caso “por más esfuerzos que pretende realizar el accionante, no ha logrado demostrar violación de derecho constitucional alguno con la emisión de la sentencia indebidamente impugnada”.

Nelson Patricio Yáñez Paredes, a nombre del doctor Darwin Aguilar Gordón, director nacional del asesoría jurídica (e) y delegado del doctor Benjamín Cevallos Solórzano, presidente del Consejo de la Judicatura

El representante del Consejo de la Judicatura comparece ante la Corte Constitucional expresando que en el presente caso, no existió vulneración de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública no judicial, la sanción impuesta al hoy recurrente fue dictada por autoridad competente, el Consejo de la Judicatura, a través de sus órganos disciplinarios le impuso una sanción administrativa al señor Pedro Dávila Aguilar, observando y cumpliendo con los principios constitucionales de seguridad jurídica, celeridad, debida diligencia, legalidad, debido proceso, motivación y proporcionalidad de la sanción impuesta, ante las infracciones cometidas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**Competencia**

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

Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

Determinación y desarrollo del problema jurídico

La sentencia dictada del 19 de mayo de 2010, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplir las normas y los derechos de las partes contenido en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, respectivamente?

El accionante sostiene que la decisión impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso toda vez que los jueces provinciales no analizaron la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **i** de la Constitución de la República, el mismo que fue alegado en su acción de protección.

De acuerdo con el accionante negaron su recurso de apelación con la única justificación de que el accionante no agotó el espacio jurisdiccional previsto para el caso de autos, lo cual es contrario a los principios de aplicación de los derechos que obligaban a los jueces a aplicar las normas más favorables para subsanar la vulneración de su derecho.

A fin de determinar si la decisión impugnada por el accionante en efecto vulneró la seguridad jurídica y el debido proceso, en primer lugar resulta importante puntualizar de qué manera nuestra Constitución y la jurisprudencia constitucional consagran dichos derechos.

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

La seguridad jurídica se refiere al grado de certeza que tienen los ciudadanos de la existencia de las normas que integran el ordenamiento jurídico y de su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes que administran justicia.

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de seguridad jurídica en varias de sus sentencias, puntualizando que:

... este derecho contiene la obligación que tiene toda autoridad pública de sujetarse a lo prescrito en las normas constitucionales y legales para garantizar el derecho de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, pues esa disposición conlleva a asegurar el respeto a la Constitución de la República y las normas secundarias que forman parte del ordenamiento jurídico¹.

Además, este Organismo en la sentencia N.º 067-13-SEP-CC emitida en el caso N.º 2172-11-EP, ha señalado que:

El derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional. Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional.

De la lectura de la norma constitucional y la jurisprudencia transcrita, se desprende que la seguridad jurídica abarca tres ámbitos: 1) el respeto a la Constitución de la República, como la máxima norma del ordenamiento jurídico dentro de la que se reconocen un conjunto de derechos que deben ser tutelados por el Estado; 2) la existencia de normas jurídicas que sean previas, claras y públicas, es decir, garantiza la

existencia de un ordenamiento jurídico previo; y 3) la obligación de que las autoridades competentes apliquen el marco constitucional y legal vigente, de ahí se desprende la obligación primordial de los operadores judiciales de aplicar las normas jurídicas existentes en los procesos que llegan a su conocimiento.

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

Sobre la interdependencia de estos dos derechos constitucionales, la Corte Constitucional ha mencionado que la seguridad jurídica tiene directa relación con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, puesto que ambos derechos garantizan la observancia al ordenamiento jurídico y el respeto a los derechos constitucionales. En tal sentido, estos dos derechos instituyen una obligación por parte de todas las autoridades públicas y a su vez, se posicionan como una garantía con que cuentan las personas para exigir de estas autoridades la sujeción al marco constitucional y normativo establecido².

En tal virtud, corresponde a la Corte Constitucional dentro del marco de sus competencias analizar si la decisión judicial impugnada, dictada dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, fue expedida respetando la Constitución de la República, aplicando normas jurídicas previas, claras y públicas, y cumpliendo por tanto con las normas y los derechos de las partes.

En la presente acción, el accionante sostiene que la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ratificando lo expresado por el Juzgado Tercero de lo Civil de El Oro, vulneró el orden constitucional al exigir el agotamiento de la vía ordinaria para su reclamo, sin antes analizar a fondo si los hechos y argumentos expuestos en su demanda de acción de protección configuraron una vulneración a su derecho constitucional.

Para iniciar el análisis corresponde a esta Corte situarse en las normas que regulan la acción de protección, vemos que el artículo 88 de la Constitución de la República consagra que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 052-15-SEP-CC dentro del caso N.º 0414-14-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 205-14-SEP-CC, caso N.º 1618-11-EP.

impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Por otra parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que 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.

En ese sentido, esta garantía jurisdiccional nace y existe para proteger los derechos constitucionales, protección que debe ser directa y eficaz. Razón por la que se debe destacar que conforme las disposiciones citadas, la acción de protección tutela todos los derechos constitucionales que no se encuentren tutelados por otra garantía jurisdiccional. Bajo esa consideración, esta garantía es fundamental dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, en el que corresponde a todas las autoridades públicas, dentro de las cuales se incluye a las autoridades judiciales, asegurar el respeto a los derechos constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado el papel protagónico que tienen los jueces constitucionales al conocer esta garantía jurisdiccional, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previamente haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos³.

Siendo así, las decisiones que resuelvan esta garantía jurisdiccional, tienen que encontrarse sustentadas a partir de la verificación de la vulneración de derechos en el caso concreto, puesto que de esta forma se puede llegar a la conclusión de si el tema analizado corresponde conocer a la justicia constitucional o en su defecto, a la justicia ordinaria. Es decir, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones, efectuando un análisis racional acerca de la vulneración de derechos alegados, ya que de esta forma se cumple con el objetivo de la acción de protección.

Si bien es cierto, no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la

esfera constitucional, ya que para los conflictos en materia de legalidad de hecho existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, lo importante es que existen ciertos parámetros que un juez constitucional debe cumplir para desechar una acción de protección alegando que el fuero del litigio no es el constitucional.

Precisamente para fijar estos parámetros, dentro de la sentencia N.º 102-13-SEP-CC la Corte Constitucional aclaró que la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y adecuado como argumento para negar la procedencia de una acción de protección constituye una cuestión de fondo que exige una sentencia razonada, tal es así que la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento.

Debemos recordar que todos los derechos constitucionales tienen tanto una dimensión constitucional como una dimensión legal, en tal sentido, resulta tarea de los jueces en conocimiento de las garantías jurisdiccionales, identificar qué dimensión del derecho se ha afectado con los hechos del caso, para de esta manera decidir si corresponde subsanar la vulneración a través de la vía ordinaria o constitucional. La Corte ha aclarado que la dimensión constitucional de los derechos es aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas, de tal manera que si ciertos hechos atacan una dimensión legal de los derechos, como la dimensión patrimonial, la vía constitucional no resulta idónea.

En virtud de lo antes expuesto, en el caso en concreto corresponde verificar si la sentencia impugnada ha cumplido con los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales relativos a la tramitación de una acción de protección.

Del texto de la sentencia impugnada se desprende que la justificación utilizada para rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de instancia fue que:

... el Tribunal de Alzada advierte que el accionante no agotó el espacio jurisdiccional previsto para el caso de autos (...) pues se debe tener presente que, el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país ofrece un conjunto de previsiones normativas que permiten al accionante articular su pretensión, esto es, a través de la vía ordinaria y no la constitucional, máxime que el art. 40 N.º 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional únicamente habilita promover la Acción ut-supra ante la inexistencia de otro y otros medios idóneos para la defensa judicial adecuada y eficaz que proteja el derecho violado. Por tanto, si la Acción incoada no ha desplazado ni substituido las competencias ordinarias en los distintos campos de la administración de justicia, y menos los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico normal, mal haría este Tribunal de Alzada en entrar a resolver el caso sub júdice en condición de Juez y/o Jueces Constitucionales, más allá de que no es función de este organismo colegiado, el reemplazar a los jueces competentes cuando la ley ha previsto de manera expresa otras vías judiciales que agotar...

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

Como vemos los jueces afirman de manera categórica no ser los jueces competentes para conocer el caso traído a su conocimiento y establecen que existe una vía judicial ordinaria que es la idónea y que debe ser agotada; asimismo, en la sentencia se puede observar como fundamento de dichas afirmaciones que los jueces sostienen que fue el propio accionante quien en su demanda aseveró que "... debido a que si bien el acto administrativo, del cual solicita sea declarado inválido y violatorio de la norma constitucional establecida en el literal i) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución, pudiera ser entablado por la vía contenciosa administrativa, sin embargo dicho procedimiento a más de ser tedioso, agónico y largo, no remedia oportunamente o no permite tener de manera expedita, imparcial y con la inmediatez y celeridad que el caso amerita...", con lo cual la Sala concluye que si existía otra vía adecuada, es decir la vía contenciosa administrativa.

Ahora bien, de acuerdo a con lo que se ha expresado en párrafos precedentes la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la vulneración efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento. Si bien, en la sentencia se sostiene que las vías ordinarias eran las adecuadas y eficaces, dicha conclusión no es el resultado de un análisis respecto de si la violación de derechos que alegó el accionante existió o no; así como tampoco se fundamentó por qué la alegación de haber sido sancionado dos veces por los mismos hechos, no reviste carácter constitucional.

La jurisprudencia vinculante más reciente de la Corte Constitucional, relativa a la acción de protección, dictó una regla según la cual las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido⁴. Es decir, es una obligación *sine qua non* para los jueces evaluar de manera fundamentada la existencia o no de la vulneración del derecho alegado, análisis que en la presente sentencia es inexistente, pues como único fundamento se presenta el que el propio accionante afirmó que podía presentar su reclamo en la vía contenciosa administrativa.

Si bien la Corte Provincial de Justicia sostiene que el artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es la norma que la habilita a desechar el recurso en tanto únicamente habilita promover la acción de protección ante la inexistencia de otro u otros medio idóneos para la defensa judicial adecuada y eficaz que proteja el derecho violado, este artículo ha sido ampliamente analizado por la Corte Constitucional siendo categórica en cuanto a que es un requisito de procedencia que merece ser aplicado luego de un profundo análisis

respecto de cuan adecuada y eficaz resulta la medida para el caso en concreto, lo cual como venimos reiterando no se produjo en la sentencia analizada.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro al no observar las disposiciones constitucionales y legales que regulan esta garantía jurisdiccional, vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las 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. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de dar cumplimiento a las normas y los derechos de las partes, previstos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 19 de mayo de 2010, por Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 0270-2010.
 - 3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración del derecho constitucional, esto es al momento antes de dictar la sentencia impugnada por Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, el 19 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 0270-2010.
 - 3.3 Disponer que previo sorteo, otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, conozca y resuelva el recurso de apelación dentro del caso, observando las garantías del debido proceso, y sustancien la causa de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP.

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0937-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 25 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 219-16-SEP-CC

CASO N.º 1619-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Freddy Figueroa Samaniego en calidad de rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, en contra de la sentencia dictada el 26 de julio del 2011, por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de el Oro, dentro de la acción de protección N.º 2017-2011.

Según lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General, el 19 de

septiembre de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 1619-11-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, mediante providencia del 11 de abril de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1619-11-EP.

De conformidad con lo señalado en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

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.

El juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, mediante providencia dictada el 2 de junio de 2016, avocó conocimiento de la causa y efectuó las notificaciones respectivas.

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

En razón de lo señalado, mediante providencia dictada el 16 de junio de 2016, la abogada Marien Segura Reascos en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 1619-11-EP y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en cuya judicatura se emitió la decisión judicial impugnada, a fin de que presenten un informe motivado respecto de los argumentos expuestos en la demanda; a la señora Betty Elizabeth Vega Orellana; al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional señalada para el efecto.

Decisión judicial impugnada

El accionante presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 26 de julio de 2011 a las 14:49, dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, la cual en lo principal, estableció:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO PENAL. Machala, martes 26 de julio del 2011,

las 14h49. JUEZ PONENTE: DR. GABRIEL IZURIETA ORTIZ.- JUICIO No. 2011-0217-SP.- Contra MS FREDDY FIGUEROA SAMANIEGO, RECTOR DEL COLEGIO NACIONAL MIXTO “ATAHUALPA”.- VISTOS.- (...) siendo así que la señora Betty Vega Orellana, es Tecnóloga Informática quien podría realizar el trabajo conjunto y reúne el perfil profesional solicitado por el señor Rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, más así no es tomado en cuenta y se toma la decisión de prescindir de su trabajo, por lo que la deja en total estado de inestabilidad laboral, irrespetando lo que establece la Constitución en lo que refiere al derecho al trabajo. Se deja en claro que la accionante ha firmado contrato de Servicios Ocasionales con el plantel durante 3 años consecutivos, más el actual del periodo 2011-2012. El numeral 6 del Art. 11 de la Constitución de la República (...) lo que en concordancia con lo dispuesto en los numerales 5 y 9 del Art. 11 ibídem que determinan que “en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia y que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” conlleva a la convicción de que los juzgadores constitucionales estamos en la obligación constitucional de amparar todos los derechos humanos y constitucionales por igual, más aun tratándose del derecho al trabajo estable garantizado en el Art. 33 de la actual Constitución de la República (...) Por cuyas consideraciones, esta Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, de acuerdo al Art. 138 del Código Orgánico de la Función Judicial **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, REVOCA la Sentencia dictada por el señor Juez Adjunto del Juzgado Tercero de Trabajo de El Oro, y en su lugar, se acepta la Acción de Protección interpuesta por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana**, disponiendo la restitución inmediata a su puesto de trabajo, que mantenía desde el inicio de la prestación de sus servicios al Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, así mismo se dispone que el señor Rector (...) realice las gestiones pertinentes a fin de que se le otorgue el nombramiento correspondiente a la accionante, dado que no necesita demostrar capacidad ni diligencia, ya que lo ha demostrado durante el tiempo de vigencia de los contratos celebrados y además que se le cancelen los valores que ha dejado de percibir desde que fue cesada de su trabajo...

Antecedentes del caso concreto

La señora Betty Elizabeth Vega Orellana, mediante escrito presentado el 25 de abril de 2011, presentó acción de protección en contra del rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, estableciendo como pretensión que se le otorgue nombramiento por haber “permanecido laborando precariamente en el mencionado Colegio bajo la modalidad de CONTRATOS SUCESIVOS”.

Mediante sentencia dictada el 3 de mayo de 2011, el juez tercero de trabajo de El Oro «... resuelve inadmitir la Acción de Protección planteada por BETTY ELIZABETH VEGA ORELLANA en contra del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa” en la persona de su Rector...».

El 19 de mayo de 2011, la señora Betty Elizabeth Vega Orellana, por sus propios derechos, presentó recurso de apelación. La Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, mediante la sentencia dictada el 29 de julio de 2011, «... revoca la Sentencia dictada por el señor Juez Adjunto del Juzgado Tercero de Trabajo de El Oro, y en su lugar, se acepta la Acción de Protección interpuesta por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana, disponiendo la restitución inmediata a su puesto de trabajo, que mantenía desde el inicio de la prestación de sus servicios al Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, así mismo se dispone que el señor Rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa” realice las gestiones pertinentes a fin de que se le otorgue el nombramiento correspondiente a la accionante...».

Argumentos planteados en la demanda

El rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, Freddy Figueroa Samaniego, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 26 de julio de 2011 a las 14:49, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, alegando que los jueces constitucionales le otorgaron estabilidad laboral a la señora Vega Orellana, violentando el artículo 228 de la Constitución de la República.

Sostiene que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, en virtud de que al emitir la sentencia impugnada se han inobservado una serie de preceptos constitucionales y legales con relación a los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República, por lo que se debió considerar los artículos 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, específicamente cuando el artículo 40 de la referida ley dispone la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado así como los presupuestos jurídicos que tienen asidero constitucional en el artículo 173 y 226 de la Constitución de la República.

Señala que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro al dictar la sentencia impugnada, han irrespetado el artículo 226 de la Constitución de la República, que señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley...”.

Se refiere además al artículo 228 de la Constitución de la República, el cual indica: “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 la Ley determine (...) Su inobservancia provocará la destitución de la Autoridad nominadora”.

Así también sostiene que las Reglas para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, vigentes a esa fecha, en los artículos 50 literal a y 43 numeral 3, establecían la no subsidiariedad de la acción de protección en franca conexión con el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional, el cual establece que “no procede la acción de protección cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial...”.

En base a estas disposiciones, el accionante alega que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro actuaron sin la competencia necesaria, vulnerando las garantías constitucionales antes nombradas puesto que se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos de mera legalidad en franco irrespeto del artículo 226 de la Constitución de la República.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante sostiene que la decisión judicial objeto de esta acción extraordinaria de protección, ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la motivación, así como del derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en la demanda, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que «... resuelva **declarar la nulidad de la sentencia de la sala ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO, de fecha el 26 de Julio del 2011 (...)** que vulnera el Art. 76 numeral 7, literal I de la Constitución de la República relativo a la motivación (...) solicito que se admita la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, y que luego de la sustanciación correspondiente, mediante la respectiva sentencia se declare la vulneración de estos derechos constitucionales; consecuentemente deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de los derechos constitucionales del colegio Mixto Atahualpa, esto implica, declarar sin lugar la acción de protección propuesta por el recurrente: VEGA ORELLANA BETTY ELIZABETH...».

De la contestación y sus argumentos

Los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, pese a haber sido notificados en legal y debida forma con la demanda y providencia emitida por esta Corte, conforme consta en el expediente, no han presentado su respectivo informe de descargo de los argumentos expuestos en esta acción.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 17 de junio de 2016 a las 08:34, señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18, adjuntando copia certificada de la acción de personal que acredita la calidad en la que comparece.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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

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

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

Determinación de los problemas jurídicos

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

1. La sentencia dictada el 26 de julio de 2011, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneró el 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?

2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada el 26 de julio de 2011, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneró el 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?

El accionante señala que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, no habrían emitido una sentencia debidamente motivada al no tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, que determina: “La persona accionante deberá demostrar los hechos en la demanda o en la Audiencia...”, más aún cuando el artículo 228 de la Constitución de la República, establece que para ingresar al servicio público se debe hacerlo mediante concurso de méritos y oposición.

A fin de verificar si la sentencia impugnada, ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es indispensable referirse a su contenido, para lo cual se citará el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, que determina lo siguiente:

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

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

(...) 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.

Respecto de esta garantía, la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 186-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0107-12-EP, ha señalado que:

... la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por un lado, controlar la arbitrariedad del sentenciador pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho

de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella¹.

Del análisis tanto de la disposición constitucional transcrita, así como de la sentencia citada, es necesario precisar que la garantía de la motivación se constituye en un instrumento indispensable para evitar la arbitrariedad en el actuar público, en tanto establece la exigencia sustancial de que todas las decisiones se encuentren debidamente motivadas, lo cual no solo incluye la referencia a normas y antecedentes del caso, sino principalmente la exteriorización del razonamiento lógico efectuado por la autoridad judicial para decidir de determinada forma.

En tal sentido, mediante la emisión de una sentencia motivada, las personas pueden conocer cuáles fueron las razones por las que se dictó una determinada decisión, y a partir de aquello, presentar los mecanismos de impugnación que consideren necesarios para su defensa.

Sobre esta base, a fin de establecer lineamientos que permitan a los jueces fundamentar correctamente sus decisiones, la Corte Constitucional ha determinado tres requisitos que componen el test de motivación, siendo estos: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. En la sentencia N.º 227-12-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1212-11-EP, la Corte Constitucional, para el período de transición, desarrolló dicho “test de motivación”, manifestando:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable**, **lógica** y **comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto².

En este escenario es importante señalar que la motivación que la autoridad judicial emita depende del tipo de acción que se encuentre conociendo, por lo que considerando que en el presente caso la sentencia impugnada fue dictada dentro de la resolución de una acción de protección, la Corte Constitucional estima indispensable referirse a esta garantía jurisdiccional.

Así, la acción de protección es una garantía nueva creada en la Constitución del año 2008, cuyo objetivo es la tutela “directa y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución...”, cuya interposición procederá frente a la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 186-15-SEP-CC, caso N.º 0107-12-EP.

² Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

existencia de 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, conforme lo previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República.

Por consiguiente, los jueces constitucionales en el conocimiento de una acción de protección, se encuentran en la obligación de verificar la vulneración de derechos constitucionales, a fin de identificar la naturaleza de cada caso puesto en su conocimiento.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 034-16-SEP-CC, determinó:

En este escenario, los jueces constitucionales entendidos como los actores protagónicos en la protección de derechos en el conocimiento de una acción de protección, tienen la obligación de centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos, y a partir de aquello, luego de una argumentación racional, determinar si el caso analizado corresponde ser conocido por la justicia constitucional o caso contrario, por la justicia ordinaria³.

Al ser así, los jueces constitucionales, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, que determina en qué consiste la acción de protección, deberán emitir su decisión fundamentándose en la determinación de la existencia de la vulneración de derechos constitucionales, observando por lo tanto las disposiciones constitucionales que rigen el modelo constitucional vigente.

Para continuar con el análisis del caso *sub examine*, la Corte Constitucional verificará si la sentencia impugnada, cumplió con los parámetros previstos para una debida motivación y de esa manera, dar solución al problema jurídico planteado.

Razonabilidad

El parámetro de **razonabilidad** consiste en determinar si la decisión judicial en cuestión está debidamente fundamentada en principios y normas constitucionales e infraconstitucionales relacionadas a la naturaleza del proceso.

Del análisis de la decisión judicial impugnada se evidencia que los jueces constitucionales en el considerando primero, declaran la validez de la causa. Por su parte, en el considerando segundo, determinan su competencia, sin embargo no se fundamentan en ninguna disposición constitucional ni legal para el efecto.

En el considerando quinto, la Sala hace referencia a las disposiciones constitucionales referentes al caso en análisis, siendo estas el numeral 1 del artículo 86, el cual determina que cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad, podrá proponer las acciones previstas en la Constitución; el artículo 424 establece que la Constitución es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico; así como disposiciones legales como el artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, que determina: “Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales sin necesidad de que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía...”. Además hace referencia a los artículos 33 y 35 de la Constitución de la República, a fin de referirse a la vulneración del derecho al trabajo.

Como se observa, la Sala se refiere a varias disposiciones constitucionales respecto a la supremacía de la Constitución así como de la obligación de los jueces y servidores públicos en cuanto a su aplicación, así también mencionan los artículos relacionados con el derecho al trabajo; sin embargo, omiten referirse a la naturaleza de la acción a ser resuelta, es decir la acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República.

De igual forma se evidencia que la sentencia no analiza lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República, el cual determina que para ingresar al servicio público, previamente se debe ganar un concurso de méritos y oposición; en tanto esta disposición era indispensable para el análisis del caso concreto, considerando las circunstancias que presenta el mismo.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia analizada carece de las premisas jurídicas que correspondían, ya que no se sustenta en ninguna norma para establecer su competencia, ni mucho menos para referirse a la acción de protección. En el mismo sentido, la decisión carece de la fundamentación en las normas que se requerían dada la naturaleza del tema en análisis, por lo que se incumple el requisito de razonabilidad.

Lógica

Continuando con el segundo parámetro del test de motivación, la **lógica**, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 228-14-SEP-CC, 039-15-SEP-CC, 217-15-SEP-CC, entre otras; implica la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican con las valoraciones que se efectúen y la conclusión final a la cual se arribe.

Del análisis del cumplimiento de este parámetro en la decisión judicial impugnada, se evidencia que los jueces inician su decisión avocando conocimiento de la presente causa y señalando que el proceso viene a su conocimiento en virtud del recurso de apelación interpuesto por la accionante Betty Elizabeth Vega Orellana. En el considerando

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-16-SEP-CC, caso N.º 103-13-EP.

primero, declaran la validez del proceso, mientras que en el considerando segundo, señalan que “se lo acepta a trámite, siendo competentes para atender dicho reclamo...”.

En el considerando tercero, los jueces constitucionales se refieren a los antecedentes del caso concreto, esto es a la demanda presentada por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana, dentro de lo que la Sala, al referirse a su pretensión, señaló: «Que el Ms. Freddy Figueroa Samaniego Rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa” de esta ciudad de Machala, de manera inmediata realice ante quien corresponda las gestiones pertinentes a fin de que se me otorgue el nombramiento que me corresponde en virtud del tiempo que he permanecido laborando precariamente». Mientras que en el considerando cuarto determinan:

Dentro del expediente se han evacuado las siguientes diligencias: De fs. 37 a 42 del expediente consta la demanda de Acción de Protección interpuesta por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana, así como también documentación que adjunta a fs. 1 a 36. De fs. 44 consta providencia suscrita por el Juez Adjunto del Juzgado Tercero de Trabajo, de fecha 25 de Abril del 2011, a las 15h32, en la que se admite a trámite la misma. De fs. 84 a 88 (sic) consta el Acta de Audiencia Pública de fecha 29 de Abril del 2011, las 14h35.- De fs. 91 a 97 y vta., consta la Sentencia que dicta el señor Juez Adjunto del Juzgado Tercero de Trabajo, Dr. Pablo Loayza Ortega, en la misma que resuelve Inadmitir la acción de protección propuesta...

Por su parte, en el considerando quinto, la Sala se limita a referirse a los artículos 86 numeral 1 y 424 de la Constitución, tal como fue señalado en el análisis del requisito de razonabilidad, y sin mencionar la naturaleza de la acción de protección ni al tema materia de la acción, manifiestan que:

... se deja constancia que en el mencionado Oficio se le agradece los servicios a la accionante para contratar a otra persona que desempeñe sus funciones y se encargue de resolver los problemas informáticos de los equipos del mencionado colegio, siendo así que la señora Betty Vega Orellana, es Tecnóloga Informática quien podría realizar el trabajo conjunto y reúne el perfil profesional solicitado por el señor Rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, más así no es tomado en cuenta y se toma la decisión de prescindir de su trabajo, por lo que le deja en el total estado de inestabilidad laboral, irrespetando lo que establece la Constitución en lo que refiere al derecho al trabajo.

En consecuencia de lo expuesto, los jueces de la Sala señalan que la institución demandada, al terminar el contrato suscrito con la accionante, la deja en “total estado de inestabilidad laboral, irrespetando lo que establece la Constitución en lo que se refiere al derecho al trabajo”, a partir de lo cual resuelven revocar la sentencia dictada, aceptar la acción de protección y disponer la restitución inmediata de la accionante a su puesto de trabajo, así como que se le otorgue el “nombramiento correspondiente”.

Sin embargo y como fue señalado, los jueces no se pronunciaron respecto de lo determinado en el artículo 228 de la Constitución de la República, el cual establece que para ingresar al servicio público se debe participar en un

concurso de méritos y oposición, como un condicionamiento indispensable para el efecto, puesto que la norma referida determina: “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 o remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.

Por consiguiente, los jueces constitucionales inobservaron lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República, al haber otorgado nombramiento a la accionante, sin que haya participado en un concurso de méritos y oposición.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 053-16-SEP-C, señaló:

... que el ingreso de una persona al servicio público de manera permanente –que genere estabilidad– en cualquiera de sus instituciones, está supeditado a la realización y culminación de un concurso público de méritos y oposición, a partir del cual, sea declarado como ganador y en función de lo cual debe otorgársele el respectivo nombramiento. En tal razón, la expedición de un nombramiento definitivo, solo puede obedecer a la finalización de un concurso público de méritos y oposición, desarrollado bajo los parámetros constitucionales y legales que los regulan; sin que sea posible, bajo ningún supuesto fáctico legal, la otorgación de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana, que no haya participado y ganado el correspondiente concurso, en tanto, esto representaría obviar el proceso administrativo legalmente establecido, generando un acto ilegal y violatorio de la normativa constitucional.

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 106-16-SEP-CC, determinó que:

Otro error que comete la Sala en su argumentación, es el desconocimiento de una regla constitucional establecida en el artículo 228 de la Constitución de la República que determina que el ingreso al servicio público, así como el ascenso y promoción en la carrera administrativa se realizará a través de un concurso de méritos y oposición. Por lo que la inobservancia de esta norma constitucional vicia la lógica empleada por la Sala, al pretender que los contratos ocasionales generen algún tipo de estabilidad laboral, omitiendo una premisa de mucha importancia, la cual es la necesidad de ganar el concurso de méritos y oposición para el ingreso al servicio público⁴.

Sobre esta base se observa que los jueces de la Sala, al momento de emitir el fallo impugnado, emiten criterios sin fundamentos jurídicos y lógicos que permitan arribar a la conclusión de revocar la sentencia subida en grado y en su lugar, aceptar la acción de protección presentada por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana en contra del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa”, inobservando

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 106-16-SEP-CC, caso N.º 0501-11-EP.

mandatos constitucionales en los que se determinan los condicionamientos para ingresar al servicio público y por tanto, obtener un nombramiento definitivo.

En virtud de todo lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro no han dado cumplimiento al parámetro de lógica en su sentencia, al no existir una debida coherencia ni fundamentación de las premisas expuestas con la conclusión final.

Comprensibilidad

El tercer requisito respecto a la **comprensibilidad**, implica que una decisión es comprensible cuando goza de claridad en el lenguaje con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En esta línea, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 207-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0552-11-EP, en relación al requisito de la comprensibilidad, señaló lo siguiente:

... la claridad en el lenguaje debe requerir concatenación entre las premisas que contienen un pensamiento o idea con las conclusiones connaturales que deben devenir de aquel, de modo que las resoluciones emitidas por los órganos judiciales gocen de legitimidad y permitan conocer al conglomerado social en general, la forma cómo sus tribunales de justicia razonan y resuelven los conflictos que son puestos en su conocimiento, pero, se insiste, de manera comprensible y justificada.

Por lo que la Corte Constitucional evidencia que los jueces al dictar la sentencia, utilizaron un lenguaje sencillo y claro; no obstante, al no cumplir con los parámetros de razonabilidad y lógica, la sentencia se torna en incomprensible, ya que las ideas expuestas al ser incompletas impiden que el auditorio social pueda entender su significado. En consecuencia, se incumple el requisito de comprensibilidad.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia analizada, al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

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

La Corte Constitucional sobre este derecho en la sentencia N.º 044-14-SEP-CC, precisó:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional⁵.

De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en aquel derecho que garantiza la previsibilidad del derecho, ya que por una parte reconoce la posición suprema de la Constitución de la República y por tanto, la necesidad de su observancia y aplicación, y por otra parte, establece la obligación de todas las autoridades públicas de aplicar las normas jurídicas previas, claras y públicas que conforman el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución que determina: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

Este derecho tiene íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica conforme esta Corte lo ha señalado en las sentencias Nros. 071-16-SEP-CC y 039-14-SEP-CC, ya que de forma conjunta garantizan que dentro de todo proceso las partes se sujeten a un marco jurídico predeterminado, a fin de garantizar la certeza jurídica en la aplicación normativa.

En el caso *sub examine*, el accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección, argumenta que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes de su representada, por cuanto la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ha desconocido las normas constitucionales y legales al momento de revocar la sentencia del juez de primera instancia, aceptar la acción de protección propuesta por la señora Betty Elizabeth Vega Orellana y disponer que se le otorgue el nombramiento correspondiente.

De acuerdo a lo manifestado en el párrafo anterior, a esta Corte le corresponde analizar si los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-14-SEP-CC, caso N.º 0592-11-EP.

respetaron y aplicaron las normas establecidas en la Constitución de la República y la ley, concordantes con el ingreso al servicio público.

En ese orden de ideas, el artículo 228 de la Constitución establece lo siguiente:

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.

Asimismo, resulta de gran importancia citar la sentencia N.º 005-13-SIS-CC, emitida dentro del caso N.º 0043-12-IS, en la cual la Corte Constitucional determinó 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.

De lo citado se colige que la Constitución de la República es clara al expresar que toda persona que desee ingresar al servicio público, acceder a ascensos o promociones en la carrera administrativa, debe someterse a concursos de méritos y oposición, con excepción de los cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, tal como lo determina el artículo antes mencionado; por lo que la expedición de un nombramiento definitivo, solo puede obedecer a la finalización de un concurso público de méritos y oposición, desarrollado bajo los parámetros constitucionales y legales que los regulan, sin que sea posible el otorgamiento de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana que no haya participado y ganado el correspondiente concurso.

Por lo que tal como se señaló en el problema jurídico anterior, la Sala de la Corte Provincial de El Oro, no tomó en cuenta lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República, ya que fundamentó su decisión en la supuesta vulneración del derecho al trabajo de la accionante por causa de la terminación de su relación contractual con la institución accionada, sin observar que la norma constitucional establece como una condición indispensable para el ingreso al servicio público, la participación de un concurso de méritos y oposición.

En virtud de lo expuesto, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, al revocar la sentencia recurrida y aceptar la acción de protección deducida por la señora Vega Orellana, dispone que la entidad accionada otorgue nombramiento a favor de la accionante, lo cual contraviene la disposición constitucional referida.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 296-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1386-10-EP, señaló lo siguiente:

En tal sentido, queda evidenciado que mediante una sentencia, dentro de una garantía jurisdiccional, los jueces constitucionales no pueden obviar o ignorar un mandato constitucional y entregar un nombramiento a un funcionario sin que para ello, se haya cumplido con todos los requisitos determinados en la Constitución y la ley. Al hacerlo, se incumple la normativa vigente y aplicable al caso, vulnerando la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución.

Por todo lo expuesto, resulta claro que el otorgarle a la accionante un nombramiento representa una inobservancia de la figura contractual “ocasional”, así como una vulneración a los mandatos constitucionales relacionados al ingreso al servicio público que claramente se encuentran determinados en los artículos 226 y 228 de la Constitución de la República.

Por las consideraciones esgrimidas, esta Corte establece que la sentencia del 26 de julio de 2011, dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulneró el derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia de aquello el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, establecidos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En virtud del análisis precedente, a través del cual la Corte Constitucional estableció que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de motivación y cumplimiento de las normas y derechos de las partes, considerando el ámbito de análisis que presenta el caso concreto, así como la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, estima indispensable en aplicación del principio *iura novit curia*, el cual conforme lo determinado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consiste en que: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”, analizar la sentencia dictada en primera instancia por el juez adjunto del Juzgado Tercero de Trabajo de El Oro, a fin de establecer si la referida decisión fue dictada observando el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Razonabilidad

Del análisis de la sentencia, se observa que el juez adjunto tercero del trabajo de El Oro en el considerando primero, establece su competencia para conocer la acción de protección planteada por la señora Betty Elizabeth Vega, así como en el considerando segundo declara la validez del proceso al no haberse omitido ninguna de las solemnidades sustanciales.

Asimismo, se observa que el juez de instancia en el considerando cuarto, se refiere a la naturaleza de la acción de protección, conforme lo determina el artículo 88 de la Constitución de la República, así como también a los

requisitos que debe cumplir la misma, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el considerando quinto, se refiere al artículo 23 literal a de la Ley Orgánica del Servicio Público respecto del derecho a la estabilidad laboral, al cual lo relaciona con el artículo 229 de la Constitución. Además, cita los artículos 11, 33, 82, 66 numerales 4 y 17, 229, 325 y 327 de la Constitución de la República.

De esta forma, se evidencia que el juez del trabajo para establecer su competencia y para referirse al proceso del cual proviene la decisión, se fundamentó en las fuentes jurídicas que correspondían, así también citó varios artículos constitucionales y legales que se refieren al caso en análisis, sin embargo omite referirse a disposiciones constitucionales relevantes para la resolución del caso, tales como el artículo 228 de la Constitución de la República, en el que menciona que para acceder al servicio público de forma permanente se debe participar en un concurso de méritos y oposición.

En base a lo expuesto en líneas anteriores, se puede colegir que el juez de instancia tampoco se ha referido a una disposición constitucional relevante para la resolución del caso en concreto, por lo que no ha cumplido con el requisito de razonabilidad.

Lógica

En cuanto al requisito de lógica, se desprende que la sentencia inicia por referirse a los argumentos de la accionante al presentar su acción de protección. Posteriormente, en el considerando primero, establece su competencia para conocer la presente acción, mientras que en el considerando segundo, declara la validez de la causa.

En el considerando tercero señala que el caso radica en determinar si el acto de notificación con la terminación del contrato suscrito por el rector del colegio nacional mixto “Atahualpa” con la accionante, vulnera derechos constitucionales.

En el considerando cuarto, cita el artículo 88 de la Constitución y el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se refieren a la naturaleza de la acción de protección. En el considerando quinto, se refiere al fundamento de la accionante, que en lo principal, se contrae en la vulneración de su derecho a la estabilidad laboral garantizado en el artículo 23 literal a de la Ley Orgánica del Servicio Público, derecho al cual la accionante lo cataloga como irrenunciable de acuerdo a lo previsto en el artículo 229 de la Constitución y en los artículos 11, 33, 82, 66 numerales 4 y 17, 229, 325 y 327 de la Constitución de la República.

Ahora bien, a partir del considerando séptimo, el juez señala como principal fundamento para inadmitir la acción de protección que:

... la ley por disposición constitucional regula el ingreso, ascenso, promoción incentivos, régimen disciplinario,

estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de servidores públicos, es la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, la misma que en su artículo 58 inciso sexto cuando se refiere a los CONTRATOS DE SERVICIOS OCASIONALES dispone “Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente”...

Adicionalmente en el considerando noveno sostiene: “Por la motivación constante en esta sentencia, en virtud de que los hechos descritos por la actora, no cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Constitución de la República (...) el suscrito Juez (...) resuelve inadmitir la Acción de Protección...”.

Siendo así y para arribar a esta conclusión, se desprende que el juez se sustenta únicamente en lo señalado en una disposición de naturaleza infraconstitucional, sin analizar las disposiciones constitucionales que eran necesarias para resolver el caso concreto, como lo es el artículo 228 de la Constitución de la República, por cuanto la accionante en su demanda de acción de protección, estableció como pretensión que se le otorgue el nombramiento, para lo cual –como ya se dijo con anterioridad– es necesario que se cumpla con la disposición constitucional mencionada.

En base a lo expuesto, esta Corte denota que la decisión carece de las premisas que correspondían, en tanto el juez constitucional omite fundamentar su decisión en la premisa jurídica que era indispensable para resolver el caso concreto, limitándose a referirse a disposiciones infraconstitucionales para arribar a la decisión final del caso, por lo que se incumple el requisito de lógica.

Comprensibilidad

La decisión judicial impugnada pese a ser expedida con un lenguaje claro y sencillo que permite su entendimiento, contiene una argumentación limitada que no permite comprender las razones por las cuales se resuelve inadmitir la acción de protección.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia, al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, por lo que la Corte Constitucional resuelve dejarla sin efecto.

Ahora bien, conforme ha sido expuesto en esta sentencia, la señora Betty Elizabeth Vega Orellana presentó acción de protección en contra del rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa” de la ciudad de Machala, alegando en lo principal que la institución accionada, vulneró sus derechos constitucionales al dar por terminado el contrato de servicios ocasionales suscrito con la institución, sin considerar que en virtud de los varios contratos que ha venido suscribiendo adquirió estabilidad laboral.

En tal sentido, la actora de la acción de protección estableció como pretensión que: «Que el Ms. Fredy Figueroa Samaniego, Rector del Colegio Nacional Mixto “Atahualpa” de esta ciudad de Machala, de manera inmediata

realice ante quien corresponda las gestiones pertinentes a fin de que se me otorgue el NOMBRAMIENTO que me corresponde en virtud del tiempo que he permanecido laborando precariamente en el mencionado Colegio bajo la modalidad de CONTRATOS SUCESIVOS».

Por tal razón, la actora presentó acción de protección con el objetivo de que la justicia constitucional disponga el otorgamiento de un nombramiento a su favor, lo cual – tal como ha sido señalado en los dos problemas jurídicos que preceden– no corresponde, ya que el artículo 228 de la Constitución de la República determina el requisito que se debe seguir para ingresar al servicio público, el cual consiste en ganar un concurso de méritos y oposición.

Por lo expuesto, a través de una sentencia, no se podía otorgar el nombramiento a una persona sin que previamente haya resultado ganadora de un concurso de méritos y oposición, tal como lo ha señalado esta Corte en las sentencias Nros. 053-16-SEP-CC y 134-16-SEP-CC, por lo que la pretensión de la accionante era improcedente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y de la motivación así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 26 de julio de 2011 a las 14:49, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 217-2011-SP.
 - 3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 3 de mayo de 2011 a las 11:40, por el juez adjunto tercero del trabajo de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 189-2011.
4. Como consecuencia del análisis realizado, se dispone el archivo de la acción de protección N.º 189-2011, 217-2011.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, 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 13 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1619-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 221-16-SEP-CC

CASO N.º 0420-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 21 de febrero de 2013, la doctora Dora Suasnavas Flores, en calidad de coordinadora general de asesoría jurídica y delegada del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Antonio Javier Ponce Cevallos, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto del 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que declaró la nulidad de todo lo actuado, desde la demanda, dentro del juicio de reivindicación, que el director ejecutivo del Instituto Nacional de Capacitación Campesina INCCA,

entidad adscrita al mencionado ministerio, siguió en contra del señor Eduardo Patricio Larrea Arroyo, por un lote de terrero ubicado en el cantón Quito.

El 8 de marzo de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, –publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011–, certificó que en referencia a la acción N.º 0420-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, mediante auto del 24 de junio de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0420-13-EP.

Mediante providencia del 25 de agosto de 2015, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, en calidad de juez sustanciador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 9 de julio de 2014, avocó conocimiento de la causa, y dispuso notificar con el contenido del presente auto a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en calidad de legitimado pasivo, para que en el término de cinco días remita un informe motivado respecto de la misma; además ordenó notificar con el auto a la legitimada activa, así como al señor Eduardo Patricio Larrea Arroyo, en calidad de tercero con interés en el proceso, para que en igual término se pronuncie sobre la vulneración de los derechos constitucionales. Finalmente, convocó a las partes a audiencia para el 8 de septiembre de 2015 a las 10:30.

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

De la demanda y sus argumentos

La doctora Dora de las Mercedes Suasnavas Flores, en calidad de coordinadora general de asesoría jurídica y delegada del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Antonio Javier Ponce Cevallos, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Al respecto, en el referido auto, los jueces resolvieron declarar la nulidad de todo lo actuado desde la demanda y sin lugar a reposición, dentro del juicio civil de reivindicación de un predio ubicado en el cantón Quito, que sigue la referida entidad en contra del ingeniero Eduardo Patricio Larrea Arroyo.

En este orden de ideas, la accionante expresó que los administradores de justicia con el auto de nulidad, vulneraron principalmente el derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que al declarar la nulidad de todo lo actuado, desde la demanda y sin lugar a reposición, los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha han perjudicado los legítimos intereses del Estado, por cuanto la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, no pudo reivindicar judicialmente su propiedad del inmueble a pesar de tener título debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad.

Finalmente, la legitimada activa expresó que el auto de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, carece de sustento jurídico y fáctico para declarar la nulidad de lo actuado, porque los administradores de justicia se limitaron a argumentar que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de conformidad con la ley, no tenía capacidad legal para intervenir en el juicio, por tanto tenía que demandar la Procuraduría General del Estado.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, presentada el 21 de febrero de 2013, por la doctora Dora Suasnavas Flores, en calidad de coordinadora general de asesoría jurídica y delegada del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Antonio Javier Ponce Cevallos, en contra del auto de 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se evidencia que se señaló como principal derecho vulnerado la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la referida Norma Suprema.

Pretensión concreta

La legitimada activa, en la acción extraordinaria de protección presentada, en su pretensión concreta expresó lo siguiente:

Por lo expuesto aceptándose favorablemente la presente acción extraordinaria de protección, sobre la sentencia previamente impugnada díguese declarar vulnerados los derechos constitucionales de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de esta cartera de Estado, seguridad jurídica, debido proceso-motivación, y en sentencia se dispondrá dejar sin efecto la sentencia expedida (...) con fecha viernes 18 de febrero del 2011, las 15h53 por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, (...) así como todas las actuaciones posteriores, del mismo modo revocando la sentencia dictada por la juez Marcia Flores Benalcázar de (...) 27 de octubre del año 2008, las 08h30; se ordenará la inmediata restitución del inmueble de cuatro mil quinientos veinte y seis punto noventa y siete

metros cuadrados (4.526.97 m²) a su legítimo propietario el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y condenado al pago de daños y perjuicio al señor Eduardo Patricio Larrea Arroyo por todo el tiempo que usufructuó del inmueble en forma ilegal...

De la contestación a la demanda

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

De conformidad con la razón sentada a foja 82 del expediente constitucional, por parte del actuario del juez sustanciador, los legitimados pasivos fueron notificados el 26 de agosto de 2015, con el auto emitido el 25 de agosto de 2015, por el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán; en el cual, se solicitó a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, un informe motivado respecto de la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; sin embargo, de la revisión del expediente se evidencia que no se ha remitido dicho requerimiento a este Organismo.

Tercero interesado

De fojas 34 a la 40 del expediente constitucional, compareció el ingeniero Eduardo Patricio Larrea Arroyo, en calidad de tercero con interés en el proceso y respecto a la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca manifestó que:

Mediante subasta pública adquirió legalmente todos los bienes muebles e inmuebles que le pertenecían a la empresa de abonos del Estado ecuatoriano, a través de escritura pública de compraventa ante el notario Enriquez Díaz Ballesteros el 6 de agosto de 1996.

Expresó que seis años más tarde, el 21 de enero de 2001, se emitió un acuerdo ministerial de la propia entidad pública, el mismo que se encuentra protocolizado en la Notaría Trigésima Séptima el 31 de enero de 2001, en el cual, dicha dependencia transfirió un espacio de su terreno, al Instituto Nacional de Capacitación Campesina INCCA, entidad sin personería jurídica y dependiente del Ministerio de Agricultura.

En razón de aquello, señaló que han querido apropiarse del mismo, para lo cual iniciaron un juicio penal por usurpación en el Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha, y ahora, el juicio de reivindicación en el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, con los resultados determinados en las respectivas decisiones.

De aquello, se evidencia que el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil desechó la demanda, por falta de singularización del inmueble reclamado en reivindicación, ya que nunca existió partición, desmembramiento o división, es decir no existió prueba; luego de aquello, presentaron recurso de aclaración que fue negado, y posteriormente apelación.

Al estar la causa en conocimiento de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado, por graves errores en la tramitación de la causa, imputables a la ahora accionante, que se resumen en la falta de presentación de la demanda en contra de mi cónyuge, la presentación de dos demandas con dos actores diferentes sobre la misma materia, calificadas dentro de un mismo proceso, esto porque la primera demanda la presentó el director ejecutivo del Instituto Nacional de Capacitación Campesina, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, sin poseer ninguna de las dos dependencias, personería jurídica; por tanto, le correspondía comparecer a esta acción, al procurador general del Estado o delegar a dicha entidad aquello, pero ante el desconocimiento de estas solemnidades, viciaron el proceso.

Por la sentencia del tribunal *ad quem*, los actores presentaron aclaración que fue negada, ante lo cual solicitaron la revocatoria que igualmente fue negada, pese a esto, solicitaron nuevamente revocatoria, abusando de los recursos procesales; siendo esta la razón para que el recurso de casación sea presentado fuera de término; sin embargo de aquello, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó el recurso y lo elevó a la Corte Nacional de Justicia, pero la sala de conjuces casacionales, rechazaron el recurso por ser interpuesto fuera del término legal.

En razón de aquello, manifestó que no puede existir vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto los vicios ocurridos en la presente causa, que provocaron la nulidad, así como el rechazo de su recurso de casación, fue imputable a sus propias actuaciones procesales en el juicio.

Además manifestó que en este caso los jueces han observado el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, una entidad sin personería jurídica no tiene capacidad para demandar; de esta manera, en la presente causa le correspondía al procurador general del Estado presentar la demanda, y si querían reformar, debían hacerlo hasta la presentación de la prueba por tratarse de un juicio ordinario, pero con observancia de la ley, lo cual en la presente causa no ocurrió; y, lo que se evidencia es un abuso del uso de los recursos por parte de los actores de la demanda de reivindicación, interponiendo revocatoria de la revocatoria.

Finalmente señaló que de los antecedentes expuestos, se colige que la sentencia emitida en la causa, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, está debidamente motivada, porque conforme se determinó las entidades sin personería jurídica son incapaces para demandar y ser demandados, y en el caso concreto debía concurrir el procurador general del Estado para iniciar y continuar con las acciones que presuntamente le correspondía.

En virtud de aquello, solicitó la “inadmisión” de la acción extraordinaria de protección presentada, porque considera que la entidad accionante, no puede solicitar

la inobservancia de normas constitucionales, legales y de procedimiento; porque si eso ocurre, se atentaría contra sus derechos constitucionales.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto del 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que en lo principal, resolvió lo que a continuación se transcribe:

SEGUNDO: Es obligatorio y necesario para el juzgador establecer si la relación procesal en una controversia está debida y legalmente integrada para solo así pronunciarse sobre la esencia y puntos principales de la cuestión que se ventila. En el presente caso comparece a la demanda el Ingeniero Hugo Eduardo Sánchez Castelo en su calidad de Director Ejecutivo Encargado del Instituto Nacional de Capacitación Campesina INCCA, y como él manifiesta es entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, situación que se corrobora del Registro Oficial constante a fs. 33 y 34 del proceso se establece que el INCCA es un organismo autónomo del Sector Público, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería con personalidad jurídica, autonomía administrativa, económica, financiera y técnica con patrimonio propio y presupuesto especial. Tal particular, esto es la personalidad jurídica de que goza esta Institución del Estado le permite contratar libre, autónoma e independientemente y en fin participar en todos los aspectos administrativos que a ella le competen; sin embargo viene el cuestionamiento de parte de la Sala. Al ser esta una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, ministerio que en cambio de conformidad con la ley no tiene la capacidad legal y procesal, para intervenir en un juicio, siendo ésta la entidad principal, la misma carece de esa capacidad procesal, menos aún puede tener la entidad accesoria o adscrita que en el presente caso en el INCCA la facultad de intervenir como actora o demandante en un juicio. En tal virtud, es imperativo diferenciar lo que es la personalidad jurídica en el campo administrativo y en el campo legal-procesal para poder intervenir en un juicio, por lo que en la especie, necesariamente tenía que demandar el señor Procurador General del Estado, quien es el titular del derecho en representación del Estado para que exista la correcta relación jurídica sustancial procesal y de esta forma la acción esté revestida de legitimidad. Actuar en la forma que lo ha hecho el Delegado del Señor Procurador del Estado es óbice para el adelanto o progreso de la causa.- **TERCERO:** En otro orden si el Delegado del Señor Procurador del Estado, al comparecer a juicio a fs. 13 del cuaderno de primer nivel en forma expresa dice: "... ampliando la misma presentó la siguiente demanda" y definitivamente, presenta otra demanda y solicita que se le tenga como parte procesal se configura en el juicio la presencia de dos acciones similares, la una la pretendida por el INCCA y la otra la presentada por la Procuraduría General del Estado que al detectar la insuficiencia jurídica que tenía el INCCA para comparecer por sí sola, intenta remediar con la presentación de otra acción, toda vez que no podía reformar a la misma que era lo procedente por cuanto la Procuraduría, no demandó en primer término y únicamente puede reformar quien demandó de conformidad con el Art. 70 del Código de Procedimiento Civil y utiliza la palabra "ampliación" que no es aplicable al caso y no está contemplada en el cuerpo legal invocado (C.P.C)

que es de derecho público de inexcusable observancia para los juzgadores y que permite únicamente hacer lo que está escrito. Pero si lo anterior es así, y no obstante comprobarse la presencia de dos demandas, nace el interrogante de que con cuál de ellas se traba la Litis al proponer las excepciones o medios de defensa, ¿Con la primitiva o con la posterior?. Lo que indudablemente constituye un error técnico-jurídico y quebranta el procedimiento. - **CUARTO:** La acumulación de acciones puede ser subjetiva u objetiva, y esta última simple o condicional. La acumulación objetiva condicional a su vez, puede ser condicional propiamente dicha, que consiste en el ejercicio de dos o más acciones como sucede en la especie de las cuales la prosperidad de la segunda en el presente caso la de Delegado del Procurador del Estado depende del éxito de la primera, y eventual o subsidiaria, de las cuales la segunda o siguientes se ejercen para que sean resueltas o decididas solamente ante el infortunio o adversidad de la acción principal. Este caso en la doctrina se le conoce con el nombre de "pluralidad inicial" que si es procedente, pero si [sic] asidero jurídico depende de que se haya propuesto en forma expresa como diversa o alternativa lo que no sucede en la presente controversia, donde como ya se indicara se argumenta una nueva figura la de "ampliación de la demanda" que es extraña a nuestro sistema procesal, lo que deviene en una ilegal e incorrecta acumulación de acciones.- **QUINTA:** La reiterada jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que: < [sic] Es de dominio universal en el ámbito jurisdiccional que las normas procesales son normas medios, porque sirven de medio para la ampliación o realización de las normas objetivas materiales; y sin [sic] normas instrumentales, porque sirven de instrumento para la realización de derecho objetivo en los caos [sic] concretos. De modo que la naturaleza de las formas procesales no es otra cosa que de la ley procesal, es decir son de derecho público, de orden público e imperativas, sin que esté atribuido a las partes o al juzgador soslayarlas, con grave quebranto del sistema que es la columna vertebral del ordenamiento riguroso procesal, sin el que imperaría la arbitrariedad y el caos en los litigantes. En consecuencia con fundamento en el Art. 1014 del Código de Procedimiento Civil por violación de trámite se declara la nulidad de todo lo actuado, desde la demanda y sin lugar a reposición, cancelándose la inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad de este Cantón.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; en esencia, la Corte Constitucional por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

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

Planteamiento y desarrollo del problema jurídico

Corresponde a la Corte Constitucional establecer si la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulneró o no derechos constitucionales, para efectos de lo cual se plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

El auto emitido el 18 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?

Para iniciar con el análisis del problema jurídico planteado, en primer lugar, es menester precisar que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, en los siguientes términos: “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”.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 148-16-SEP-CC del caso N.º 0412-14-EP, ha señalado que:

... la tutela judicial efectiva se efectiviza, no solo con el acceso de las personas a los órganos jurisdiccionales, sino que además se requiere de que los operadores judiciales realicen una labor diligente, en la que se evidencie la defensa de sus derechos, sin demostrar sesgos o prerrogativas hacia ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio, que a su vez garantiza la confianza de las personas para acudir a estos órganos jurisdiccionales y hacer valer sus derechos...

Por tanto, el derecho en cuestión, es de primordial análisis y observancia por parte de las autoridades jurisdiccionales que

tienen la potestad de decidir sobre derechos u obligaciones de terceros, pues aquello permitirá que las decisiones de los poderes públicos se encuentren en plena armonía con lo establecido tanto en el ordenamiento constitucional como en el resto del ordenamiento jurídico.

Así también, resulta claro que el derecho a la tutela judicial efectiva no comporta exclusivamente la facultad de las y los ciudadanos a acceder a los órganos jurisdiccionales, sino también la obligación de los operadores de justicia, indistintamente la jerarquía que ostenten, de enmarcar su accionar tanto en las prescripciones normativas propias de naturaleza de la controversia puesta en su conocimiento como en el resto del ordenamiento jurídico.

En esta línea, este Organismo estima pertinente hacer referencia al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto establece:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En tal virtud, el Ecuador al ser Estado miembro de la referida Convención Americana de Derechos Humanos, debe garantizar la existencia de una debida protección judicial para sus pobladores, lo cual conforme lo expresado, se encuentra determinado en el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, en sus diferentes momentos.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra conformado por tres momentos, siendo “... el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable, y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia”¹.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional estima pertinente señalar que los tres elementos integrantes del derecho a la tutela judicial efectiva, tienen una suerte de interdependencia entre sí, en tanto que si no existe el

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

cumplimiento del primer momento –acceso a la justicia–, se colige que no se configurarán los dos siguientes, por cuando constituye *per se* en la inobservancia del proceso –segundo momento–, y por tanto, no puede determinarse si resolución es ejecutable –tercer momento–.

El acceso a la justicia

En armonía con lo expuesto, el parámetro en cuestión hace referencia principalmente al derecho de acción de las ciudadanas y ciudadanos en el marco de lo previsto tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en el resto del ordenamiento jurídico, con la finalidad de obtener por parte de la administración de justicia el reconocimiento de sus derechos ante el Estado y frente a los particulares.

Así también, la Corte Constitucional considera pertinente señalar que el parámetro en cuestión debe ser analizado desde una perspectiva integral que involucra a todos los intervinientes en el proceso, es decir al accionado o demandado, claro está que dicho análisis se encuentra supeditado a las particularidades de cada caso.

En este contexto, referirse al derecho de acción:

... el derecho que corresponde a una persona de provocar el ejercicio de la jurisdicción respecto de una situación jurídica en la que esa persona está interesada, o más brevemente, el derecho de provocar el proceso, el derecho al proceso en un caso en concreto...La acción es el poder jurídico de hacer valer la pretensión, pero ésta es un mero hecho, un querer del individuo...².

Por tanto, este momento no solo se agota con la simple presentación de una demanda –acción– sino que requiere necesariamente de que las autoridades jurisdiccionales que conozcan la misma adecuen su conducta al momento de calificarla de acuerdo a lo prescrito tanto en la Constitución de la República como en el resto del ordenamiento jurídico.

Continuando con el análisis, este Organismo estima pertinente señalar en primer lugar, que el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección, fue emitido por parte de los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco del conocimiento de un recurso de apelación interpuesto por las partes procesales, dentro del proceso civil de reivindicación.

Las autoridades jurisdiccionales de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha con fundamento en

el artículo 1014³ del derogado⁴ Código de Procedimiento Civil, que les otorga la facultad de declarar de oficio la nulidad en un proceso, emitieron el auto de nulidad del caso que es objeto del presente análisis.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional a fin de contar con mayores elementos de juicio para dar solución al problema jurídico planteado, procederá a referirse al acontecer procesal previo a la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional.

En este sentido a foja 5 del expediente de instancia figura que el 23 de julio de 2004, compareció el señor Hugo Eduardo Sánchez Casteló, en calidad de director ejecutivo encargado del Instituto Nacional de Capacitación Campesina –INCCA– y presentó una demanda de reivindicación de un predio en contra del ingeniero Eduardo Patricio Larrea Arroyo. A su vez, del contenido de la demanda se observa que el actor autorizó al doctor Jesús Lara Haro, para que con su firma presente los escritos o peticiones en defensa de los intereses de la institución.

A foja 10 del referido expediente, se observa que compareció nuevamente el actor, el 27 de julio de 2004, con la finalidad de ampliar su demanda solicitando que se cite con el contenido de la misma al Procurador General del Estado. En este sentido, el 30 de julio de 2004, compareció el doctor Jesús Salvador Lara Haro, en calidad de delegado⁵ del señor procurador general del Estado, y señaló: “... ampliando la misma [demanda] presento la siguiente demanda...”⁶.

³ **Código de Procedimiento Civil.** Publicado en Registro Oficial suplemento N.º 687 del 19 de mayo de 1987, y codificado mediante Registro Oficial suplemento N.º 58 del 12 de julio de 2005. Derogado por el COGEP. **Art. 1014.-** La violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa que se esté juzgando, anula el proceso; y los juzgados y tribunales declararán la nulidad, de oficio o a petición de parte, siempre que dicha violación hubiese influido o pudiere influir en la decisión de la causa, observando, en lo demás, las reglas generales y especialmente lo dispuesto en los Arts. 355, 356 y 357.

⁴ **Código Orgánico General de Procesos –COGEP–** Publicado mediante Registro Oficial suplemento N.º 506 del 22 de mayo de 2015.

Disposición derogatoria primera.- Deróguese el Código de Procedimiento Civil, codificación publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 58 de 12 de julio de 2005 y todas sus posteriores reformas.

Disposición Final Segunda.- El Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley. Las disposiciones que regulan el remate entrarán en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente Ley.

⁵ A foja 12 del expediente del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, consta de la delegación N.º 49.872 del 29 de julio del 2004, emitida por el procurador general del Estado a favor del doctor Jesús Salvador Lara Haro, asesor jurídico del Instituto Nacional de Capacitación Campesina –INCCA–.

⁶ Conforme figura a fojas 13 del expediente del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha.

² Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo I. Argentina: Buenos Aires. 1963. Página 327 y 329.

Consta a foja 11, que mediante auto de 2 de septiembre de 2004, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha avocó conocimiento y calificó la demanda de clara precisa, y señaló que la misma reúne los requisitos de ley, por lo que la admitió a trámite y ordenó correr traslado de la misma al demandado, para que en el término de 15 días proponga excepciones dilatorias y perentorias. Finalmente, ordenó inscribir la demanda en el Registro de la Propiedad del cantón Quito, de conformidad con el artículo 1053 del derogado Código de Procedimiento Civil.

Luego, de fojas 530 a la 536 del expediente en cuestión, se observa que el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, mediante sentencia del 27 de octubre de 2008, resolvió desechar la demanda.

A foja 537, el doctor Jesús Salvador Lara Haro, el 30 de octubre de 2008, en calidad de delegado del procurador general del Estado, solicitó que se amplíe la sentencia dictada, y de conformidad con la Disposición General Sexta de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; y, el artículo 337 inciso tercero de la Codificación del Código de Procedimiento Civil, solicitó se consulte al inmediato superior sobre la sentencia dictada.

A foja 538, el 30 de octubre de 2008, compareció el demandado e interpuso recurso de apelación, y de igual forma el 30 de octubre de 2008, lo realizó la Procuraduría General del Estado, conforme se desprende a foja 541.

En virtud de aquello, mediante auto del 19 de noviembre de 2008 –foja 545–, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha aceptando el recurso de ampliación, dispuso elevar en consulta al superior el proceso, y concedió los recursos de apelación interpuestos.

En adelante constan las actuaciones del expediente de segunda instancia; así, obra de fojas 68 a la 69, el auto del 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la cual declaró la nulidad de todo lo actuado, desde la demanda y sin lugar a reposición; y, ordenó cancelar la inscripción de la referida demanda en el Registro de la Propiedad del cantón Quito.

Posteriormente, constan las actuaciones procesales que tuvieron lugar en el marco del conocimiento y resolución del recurso extraordinario de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado.

De lo expuesto sobresale para efectos del presente análisis, que el auto emitido por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que declaró la nulidad de lo actuado desde la presentación de la demanda, tuvo fundamento en la determinación de la falta de personería por parte del Instituto Nacional de Capacitación Campesina, por ser una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca para comparecer a juicio, toda vez

que a criterio de las autoridades jurisdiccionales de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha tenía que hacerlo por intermedio del procurador general del Estado.

Así también, tuvo como fundamento el análisis realizado en lo que respecta a la forma en la que compareció el delegado del procurador general del Estado para “reformular” la demanda, creando a consideración de los juzgadores, un error “técnico judicial”, por cuanto esta prerrogativa es propia del actor.

En este sentido, al ser un problema relacionado con la determinación de falta de personería de una entidad, es menester que este Organismo se refiera a lo establecido en el ordenamiento jurídico sobre la referida personería. En virtud de aquello, se establece que el Instituto Nacional de Capacitación Campesina –INCCA– fue creado inicialmente en el artículo 63 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario⁷ como un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Luego, mediante Decreto Ejecutivo N.º 471 del 30 de junio de 1997, publicado en el Registro Oficial N.º 105 del 10 de julio de 1997, se emitió la regulación de dicha entidad, denominada “Organización de la Capacitación Indígena Campesina establecida en la Ley de Desarrollo Agrario”.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N.º 3609 publicado en el Registro Oficial N.º 1 del 20 de marzo de 2003, que contiene el Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que en el Título II Capítulo II artículo 2 se creó “... el Instituto Nacional de Capacitación Campesina –INCCA– como organismo autónomo del sector público adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con autonomía administrativa, económica, financiera y técnica, con patrimonio propio y presupuesto especial...”, y también se derogó al decreto ejecutivo citado en el párrafo precedente.

Además, en el artículo 7 literal a) del referido texto unificado, se estableció como una de las funciones del director ejecutivo del Instituto Nacional de Capacitación Campesina “ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del INCCA”. Es decir entonces, que el director del Instituto Nacional de Capacitación Campesina, tiene plena capacidad para comparecer a juicio en representación de la institución antes mentada.

Esta determinación se corrobora con lo establecido por la Corte Nacional de Justicia en su calidad de intérprete normativo en la sentencia N.º 78-2000 del 11 de marzo de 2003, publicada en la Gaceta Judicial N.º 13 del 11 marzo de 2003:

Frecuente resulta la confusión que se crea entre los conceptos personalidad y personería, que es necesario distinguirlos como bien señalan los diccionarios y la doctrina, ya que existen

⁷ Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, publicada mediante Registro Oficial N.º 792 del 15 de marzo de 1979, emitida mediante Decreto Supremo N.º 792. **Artículo 63.-** Para ser efectivo el enunciado anterior, créase el Instituto Nacional de Capacitación Campesina, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

entre ellos matices diversos. Así la primera implica que se le permite a la persona ser titular y desarrollar actividades jurídicas; que tiene aptitud para desenvolverse y ser sujeto de la relación jurídica, mas no le concede posibilidad de defenderse por sí, necesita la protección especial y superior; por personería en cambio se entiende la capacidad legal de comparecer en juicio, así como también el de representación legal y suficiente para litigar

En tal virtud, al ser entendida la personería jurídica como la capacidad para comparecer a juicio, así como también la representación para litigar, en el caso concreto, la Corte Constitucional evidencia que en el mencionado artículo 7 literal a) del Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme lo expuesto, se ha otorgado al director del Instituto Nacional de Capacitación Campesina esta facultad.

En este sentido los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia en el caso que se analiza, se encontraban en la obligación de adecuar sus decisiones en atención a la normativa que se encontraba vigente desde el momento de la presentación de la demanda.

Al respecto, conforme se ha explicado en líneas anteriores, los administradores de justicia declararon la nulidad de todo lo actuado, desde la presentación de la demanda y sin lugar a reposición, es decir, de forma categórica han provocado que la entidad pública no pueda tener acceso a la justicia, por considerar que no se estableció de forma adecuada el devenir procesal en el ejercicio del derecho de acción, al determinar que existió falta de personería.

Sin embargo de aquello, conforme se expresó de la normativa enunciada, el director del Instituto Nacional de Capacitación Campesina, el 23 de julio de 2004, fecha en que presentó la demanda, se encontraba plenamente facultado⁸, en representación de su institución, para comparecer a juicio.

Por otro lado, es menester mencionar que la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, cuyo criterio ratifica esta Corte, en virtud de la interpretación más favorable para el ejercicio de los derechos, mediante sentencia N.º 015-10-SEP-CC de la causa N.º 0135-09-EP, estableció lo siguiente:

Cabe señalar que el Procurador General del Estado es quien representa judicialmente al Estado, sus instituciones, organismos y entidades del sector público que carezcan

de personería jurídica, correspondiéndole su patrocinio y asesoramiento legal en defensa del patrimonio nacional y del interés público. (...) y si bien el Procurador General del Estado defiende los intereses del Estado, y está llamado a intervenir en su defensa, los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, con las salvedades de ley, y (...) tienen la obligación de comparecer y defender los intereses del Portafolio...

En esta misma línea, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 111-13-SEP-CC de la causa N.º 1863-12-EP, ha indicado que:

... la exigencia de la comparecencia del Procurador General del Estado para interponer el recurso extraordinario de casación en el proceso, no significa que se deba prescindir de la intervención del Ministerio del Interior o de la Comandancia General de la Policía, por el contrario, en la defensa de los intereses públicos debe existir una participación complementaria de la Procuraduría General del Estado, entendido como institucionalidad superior, y por otro lado la intervención de los representantes de los organismos inmiscuidos de manera particular en el caso en concreto (...) cabe mencionar que la intervención de la autoridad ministerial y su aspiración de haber formado parte activa del proceso no consolida con las competencias que tiene la Procuraduría General del Estado ni necesita de su aprobación o delegación, pues cada uno cumple con sus competencias y atribuciones...

De lo expuesto, se evidencia que en virtud de una interpretación más favorable para el ejercicio de los derechos, la Corte Constitucional determinó que los Ministerios –Ministros– tienen capacidad para comparecer a los juicios, por sí mismos, sin la intervención del procurador general del Estado, en virtud de su obligación de defender los intereses no solo de sus propias entidades, sino del sector público en general, por lo que el fundamento de falta de personería jurídica por parte de la entidad demandante en el caso *sub judice*, comporta una vulneración de derechos constitucionales, consecuencia de una clara inobservancia del precedente jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional del Ecuador.

En razón de aquello, las autoridades jurisdiccionales de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha han provocado en el caso *sub examine*, que la entidad pública no pueda ejercer el derecho de acción, al inobservar la normativa previa, clara y pública, así como también la jurisprudencia dictada tanto por esta Corte Constitucional como aquella dictada por la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, la Corte Constitucional del Ecuador, al evidenciar la inobservancia del primer momento de la tutela judicial efectiva, en cuanto a la garantía de acceso a la justicia, no procederá a realizar el análisis de los

⁸ Situación que fue reformada mediante el Decreto Ejecutivo 649 de 10 de febrero de 2011, publicado mediante Registro Oficial 391 de 23 de febrero de 2011, que en el artículo 1 determinó: “Transfírase a la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca todas las competencia, atribuciones, funciones, delegaciones, obligaciones, patrimonio y derechos que tiene actualmente el Instituto Nacional de Capacitación Campesina “INCCA”.

subsiguientes momentos, toda vez que de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes gozan de una suerte de interdependencia entre sí.

De esta manera, este Organismo concluye que el auto del 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en contra de los intereses del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, entidad que asumió las competencias del Instituto Nacional de Capacitación Campesina.

Este Organismo recuerda que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, toda vez que en armonía con lo expuesto en las sentencias Nros. 003-16-SEP-CC, N.º 004-16-SEP-CC, N.º 012-16-SEP-CC, N.º 017-16-SEP-CC, N.º 019-16-SEP-CC, N.º 025-16-SEP-CC, N.º 036-16-SEP-CC, N.º 038-16-SEP-CC, N.º 049-16-SEP-CC, N.º 052-16-SEP-CC y N.º 055-16-SEP-CC^[1]; así como en el auto de verificación dictado dentro del caso N.º 0042-10-IS, determinó que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.

Finalmente, la Corte Constitucional enfatiza lo expuesto en párrafos precedentes, en lo que respecta a la interdependencia existente entre los elementos integrantes del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez, que al haberse determinado la inobservancia del primer elemento –acceso a la justicia– no es procedente realizar un análisis del segundo momento –desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley en un tiempo razonable–, por cuanto la sustanciación del proceso se encuentra viciada –inobservancia al debido proceso– configurándose de esta manera la inexistencia de una actuación diligente de los operadores de justicia en la sustanciación de la causa.

En la misma línea de razonamiento, en lo que respecta al tercer y último momento –ejecución de la sentencia– este análisis no se lo puede realizar en virtud de que la decisión es producto de una actuación vulneratoria de derechos constitucionales por parte de las autoridades jurisdiccionales que impidieron el acceso a la justicia, lo que deriva en la imposibilidad de determinar la ejecutabilidad de la decisión.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto todo lo actuado a partir del auto del 18 de febrero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - 3.2. Disponer que previo el sorteo pertinente otro tribunal de la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, conozca y resuelva los recursos de apelación interpuestos por las partes procesales, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la decisión y la *ratio*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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, Marien Segura Reascos, 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 13 de julio del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0420-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 15 de septiembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

^[1] Corte Constitucional del Ecuador dentro de los casos Nros. 1334-15-EP, 1469-12-EP, 1705-13-EP, 0970-14-EP, 0542-15-EP, 1816-11-EP, 1113-15-EP, 1156-14-EP, 0431-15-EP, 0359-12-EP, 0435-12-EP.