



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SEGUNDO SUPLEMENTO

Año I - Nº 247

Quito, viernes 16 de
mayo de 2014

Valor: US\$ 3.75 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso

Dirección: Telf. 2901 - 629
Oficinas centrales y ventas:
Telf. 2234 - 540

Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 2430 - 110

Sucursal Guayaquil:
Malecón Nº 1606 y Av. 10 de Agosto
Telf. 2527 - 107

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

112 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN:

002-14-DTI-CC Declárase que el “Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto” mantiene conformidad con la Constitución de la República	2
---	---

RESOLUCIÓN:

0010-08-RA Revócase la resolución venida en grado y, en consecuencia, niégase la acción de amparo propuesta por la Compañía de Transporte Granero del Valle “GRANVALL S.A.”	17
---	----

SENTENCIAS:

002-14-SAN-CC Niégase la acción por incumplimiento planteada por el señor Eduardo Herrera Montaluisa y otras	20
010-14-SIS-CC Niégase la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Justino Polibio Duque Rosero.....	25
011-14-SIS-CC Niégase la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Rafael Jácome Sánchez.....	29
045-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Miriam Guartán Serrano y otros.....	35
058-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Allan Aníbal Rodríguez Fajardo	41
059-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada, por el doctor Nelson Herrera Zumba y otra	48

	Págs.
061-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Fernando Augusto Castro Hidalgo	57
062-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Ramón Pérez Ruiz	62
063-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Giovanni Francisco Brando Flores	69
064-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el ciudadano Lucio Bernabé Montece Giler	77
065-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Nelly Yolanda Garcés Núñez.....	82
067-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna.....	87
069-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección por el señor Jaime Efraín Arrellano	100
072-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Patricia Mercedes Tapia Macías.....	106

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 027-11-TI, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión del 21 de julio de 2011, correspondió al exjuez constitucional, Edgar Zárate Zárate, sustanciar la causa.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión extraordinaria del 03 de abril de 2012, procedió a conocer y aprobar el informe presentado por el juez ponente, Edgar Zárate Zárate y se dispuso la publicación del texto del instrumento internacional Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como la remisión del expediente al juez sustanciador para la elaboración del dictamen respectivo.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, correspondió a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, resolver la presente causa.

Mediante providencia del 01 de julio de 2013, la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, avocó conocimiento de la causa N.º 0027-11-TI, respecto del Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto.

Quito, D. M., 09 de abril de 2014

DICTAMEN N.º 002-14-DTI-CC

CASO N.º 0027-11-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante oficio N.º T.5999-SNJ-11-941 del 07 de julio de 2011, pone en conocimiento de la Corte Constitucional, el Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto y solicita que se emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 438 de la Constitución de la República.

II. TEXTO DEL TRATADO

LOS GOBIERNOS DE MÉXICO,
PERÚ Y VENEZUELA

CONSIDERANDO:

Que varios países latinoamericanas han emprendido en los últimos años esfuerzos tendientes a reformar sus administraciones públicas, según criterio riguroso de revisión de sus estructuras y funciones a partir de modelos integrales de orientación normativa y de diagnósticos globales o especiales de la administración pública en su conjunto o de algunos de sus componentes más estratégicos que permitan derivar propuestas coherentes de reforma;

Que este esfuerzo de replanteamiento radical de las estructuras y funciones públicas exige la utilización creciente de teorías, doctrinas y técnicas interdisciplinarias en los cam-

pos de las ciencias políticas, económicas y jurídicas, de la sociología general y de la evolución histórica de la región;

Que sin perjuicio de las particularidades propias de cada país latinoamericano y de cada una de sus formas gobierno, existe un amplio denominador común, en cuanto a la problemática administrativa de la Región, reflejado en la similitud de los enfoques que cada gobierno viene dando a sus planteamientos de reforma;

Que resulta oportuno aunar esfuerzos y aprovechar en común los todavía escasos recursos humanos y materiales con que cuentan los países, evitando en lo posible emprender separadamente programas similares;

Que un esfuerzo de integración de esta naturaleza debe diseñarse y operar de manera sumadamente flexible a fin de dar preeminencia a los productos individualizados de esa cooperación, en lugar de crear instituciones cuyos productos no son siempre los más deseables por las administraciones públicas interesadas;

Que es preciso, sin embargo, institucionalizar un centro intergubernamental que ostente la representación de esos programas y supervise la elaboración de esos proyectos, para lo cual el Gobierno de Venezuela ha sometido a consulta de todos los países latinoamericanos un proyecto de un Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, habiéndose recibido la opinión favorable de un considerable número de países;

Que cada uno de esos programas debe cumplir sus propios objetivos y producir sus resultados finales bajo una dirección responsable en independiente, en los plazos que le fuesen fijados y con sus propios recursos humanos y financieros.

ACUERDAN:

Constituir el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y abrir a los restantes Estados Latinoamericanos la posibilidad de adherirse como miembros de dicho Centro, en base a las siguientes estipulaciones:

Primera: El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) tendrá a su cargo la realización de los programas de cooperación internacional en las materias de reforma de la administración pública que su Consejo Directivo defina como tales.

Segunda: El Centro tendrá su sede, por un período no menor de tres años, en la ciudad latinoamericana que determine el Consejo Directivo.

Tercera: El Centro estará dirigido por un Consejo Directivo integrado por las autoridades superiores que, en cada país, tengan a su cargo los programas de reforma administrativa o por los representantes que los gobiernos de los Estados Miembros designen.

El Consejo Directivo tendrá un Presidente y un Vicepresidente. El Consejo Directivo elegirá dentro de su seno, por mayoría absoluta, el Presidente quien durará tres años

en el ejercicio de su cargo y actuará en la sede del Centro. El Vicepresidente durará un año en el ejercicio de su cargo y el mismo será desempeñado, sucesivamente y en orden alfabético por los representantes de los estados Miembros en el Consejo Directivo, después de la primera elección. El Consejo Directivo elaborará su Reglamento Interno en el cual se establecerán además las funciones del Presidente y Vicepresidente.

Cuarta: Los gastos de funcionamiento del Consejo Directivo serán cubiertos por el país donde esté la sede del Centro.

Quinta: El centro realizará sus actividades mediante programas que serán determinados por el Consejo Directivo. Cada programa estará dirigido por un Director cuya designación y remoción corresponderá al consejo directivo. Cada Director nombrará y removerá libremente al personal del programa a su cargo.

Sexta: Cualquier miembro del Consejo Directivo puede proponer a éste la creación de los programas del Centro, señalando y justificando sus objetivos, productos finales, duración, organización, coordinación, requerimientos humanos y materiales, localización y estimación de costos. Aprobada la iniciativa por mayoría del Consejo Directivo todos sus miembros se comprometen a iniciar gestiones conjuntas para asegurar su operación y, lograda ésta, designar al Director responsable del programa.

Cada programa se regirá por los términos de referencia que el Consejo Directivo determine al tiempo de su iniciación.

Séptima: Cada programa del Centro se administrará como una unidad identificada, bajo la responsabilidad inmediata de su Director y en base a sus propios objetivos, recursos, organización y localización. En consecuencia, el Centro podrá emprender simultáneamente programas distintos en los diversos países y áreas de su especialización o interés. Los Directores de los diversos programas que el Centro desarrollare serán supervisados por el Consejo Directivo o, por delegación de éste, por cualquiera de sus miembros y rendirán cuenta de su labor al Consejo Directivo, con la periodicidad y en los términos, lugares y fechas que el Consejo establezca. Los Estados Miembros podrán designar el número de funcionarios nacionales que estimen conveniente para participar en las actividades de los diversos programas del Centro.

Octava: Los Estados Latinoamericanos podrán hacerse parte de este Acuerdo, mediante notificación por escrito dirigida al Gobierno de Venezuela, el cual la comunicará a los restantes miembros del Acuerdo. A este fin, el Gobierno del país sede, instará a los demás Estados Latinoamericanos a adherir al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Novena: El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y los Estados Miembros podrán retirarse del mismo, previa notificación por escrito, con seis meses de anticipación, al gobierno de Venezuela, que la pondrá en conocimiento de los demás Estados Miembros.

En fe de lo cual los infrascritos debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos firman el presente Acuerdo

en tres ejemplares en la ciudad de Caracas, a los treinta días del mes de junio de mil novecientos setenta y dos.

Por VENEZUELA:

Rodolfo José Cárdenas
Encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores

Por MÉXICO:

Alejandro Carrillo Castro
Director General de Estudios Administrativos de la Presidencia

Por PERÚ:

Luis Barrios Liona
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario

Estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD

Documento aprobado en la
XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD

Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010

CAPÍTULO I Propósito del CLAD

Artículo 1

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo internacional de carácter gubernamental, que opera mediante programas de cooperación internacional, creado en virtud del acuerdo suscrito por los gobiernos de México, Perú y Venezuela, el 30 de junio de 1972.

Artículo 2

El CLAD es un organismo dotado de personalidad jurídica de conformidad con el derecho público internacional. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, la representación jurídica del órgano será ejercida por el Presidente del CLAD, salvo aquellos casos en los que corresponde ejercerla al Secretario General del CLAD, de acuerdo a las atribuciones y funciones de cada uno, conforme con este Estatuto.

Artículo 3

El propósito del CLAD es promover el intercambio de información, conocimiento, metodologías, buenas prácticas y experiencias, así como el debate entre sus Estados miembros, sobre la reforma del Estado con vistas a mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de las prestaciones de servicios de la Administración Pública.

Artículo 4

En la consecución de su propósito, las actividades desarrolladas por el CLAD estarán guiadas por los siguientes objetivos:

1. Servir de foro para concretar el intercambio sobre los procesos de modernización y mejoramiento del Estado y la administración pública en los Estados miembros, incluida la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos;
2. Realizar y fomentar el desarrollo y la transferencia horizontal de tecnologías administrativas;
3. Promover y llevar a cabo investigaciones aplicadas sobre aspectos prioritarios de la reforma del Estado y la administración pública.
4. Editar y difundir publicaciones de carácter científico sobre la materia.
5. Promover la realización de conferencias, congresos, seminarios, cursos y demás actividades académicas.
6. Promover información a través de redes informáticas.
7. Incentivar la participación de las instituciones educativas de nivel universitario, empresas y otros actores de la sociedad civil en el debate e intercambio de información y experiencias sobre la reforma del Estado y de la administración pública, y articular relaciones con los cursos de grado y posgrado relacionados con la materia.
8. Constituirse en un observatorio de las Administraciones Públicas Iberoamericanas.

CAPÍTULO II Miembros, observadores y adherentes del CLAD

Artículo 5

1. Serán miembros del CLAD aquellos Estados Latinoamericanos, del Caribe y de la Península Ibérica que suscriban los correspondientes acuerdos de ingreso, siguiendo los procedimientos establecidos en la estipulación Octava del Acuerdo Constitutivo del Centro y en este Estatuto.

2. A partir de la fecha de adhesión al Acuerdo Constitutivo, los Estados miembros tendrán los derechos y estarán sujetos a las obligaciones que surgen de este instrumento, de este Estatuto y de la normativa que en su consecuencia se dicte. Excepcionalmente, el Consejo Directivo podrá decidir que se difiera la sujeción a una o varias obligaciones específicas por parte de un nuevo miembro. En todos los casos deberán expresarse los motivos y la fecha posterior de sujeción que se acuerde con el nuevo Estado miembro.

Artículo 6

1. Los Estados miembros del CLAD podrán retirarse del organismo, mediante una comunicación formal al Presidente del Centro. El retiro se hará efectivo una vez transcurrido un año a partir de la fecha de entrega de la comunicación.

2. El retiro del organismo, incluso una vez que se haya hecho efectivo, no implicará la extinción de las obligaciones asumidas por lo Estados con anterioridad, incluso las cuotas pendientes de pago.

3. Los Estados deberán, hasta el máximo de sus posibilidades, abonar la totalidad de las cuotas pendientes antes de que se haga efectivo el retiro. El Consejo Directivo y el Estado que se retire podrán convenir lo contrario.

Artículo 7

1. Tendrán estatus de observadores los Estados que no pertenezcan a las regiones mencionadas en el artículo 5 inciso 1) que, invitados por el Consejo Directivo del CLAD, acepten formalmente integrarse al mismo, a través de notificación escrita dirigida al Presidente del Consejo Directivo.

2. Los Estados observadores podrán participar de los programas de actividades del organismo y en las reuniones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo podrá decidir que la realización de una actividad y/o celebración de una reunión será sin la presencia de observadores.

Artículo 8

1. Tendrán estatus de adherentes al CLAD los Estados, que participen en la ejecución de los programas del Centro como instancias de cooperación técnica internacional, bilateral o institucional, pero que no hayan formalizado su ingreso al CLAD como Estados miembros u observadores, en los términos de los artículos 5 ó 7 respectivamente.

2. Serán organismos asociados las organizaciones de cooperación internacional que participen regularmente con el CLAD en programas y actividades conjuntas.

3. Los Estados adherentes al CLAD y los organismos asociados podrán ser invitados por el Consejo Directivo a participar en sus reuniones, con voz pero sin derecho a voto.

CAPÍTULO III

Órganos principales y funcionamiento del CLAD

Artículo 9

Son órganos principales del CLAD:

1. El Consejo Directivo
2. La Mesa Directiva
3. La Comisión de Programación y Evaluación
4. La Secretaría General

SECCIÓN A

Consejo Directivo

Artículo 10

El Consejo Directivo es el órgano supremo del Centro, con carácter colegiado y con funciones generales normativas de dictado de políticas y de dirección y evaluación de las actividades del CLAD. Sus funciones son indelegables.

Artículo 11

1. El Consejo Directivo está compuesto por los Representantes de los Gobiernos que los respectivos Estados miembros designen.

2. Cada Estado miembro de CLAD designará para el Consejo Directivo un Representante Titular y un Alterno, quien lo reemplazará en caso de ausencia de aquél, con iguales funciones, derechos y obligaciones que el Titular. Tanto los Representantes Titulares como los Alternos se acreditarán ante el Presidente del Consejo Directivo, mediante la documentación correspondiente emitida por sus gobiernos.

3. Preferiblemente, los Estados designarán a tal fin a las autoridades superiores que en cada Estado miembro sean autoridad de aplicación en materia de administración pública y/o tengan a su cargo los programas de modernización y reforma del Estado.

Artículo 12

El Consejo Directivo elegirá de su seno, durante la reunión ordinaria y de conformidad con los artículos 19 y 20 de este Estatuto, a un Presidente y tres Vicepresidentes que compondrán la Mesa Directiva del Consejo.

Artículo 13

1. El Consejo Directivo celebrará dos tipos de reuniones:

- a) Reuniones Ordinarias anuales, usualmente entre octubre y noviembre de cada año.
- b) Reuniones Extraordinarias, que serán convocadas por el Presidente del CLAD, a petición del Secretario General o de un tercio de los estados miembros.

2. Una vez fijada su fecha y realizada la convocatoria, una reunión ordinaria sólo podrá ser aplazada mediante solicitud escrita de un tercio de los Estados miembros, enviada al Presidente del Consejo Directivo con treinta días de antelación a la fecha fijada, salvo caso fortuito o de fuerza mayor.

3. La convocatoria para una reunión extraordinaria se hará dentro de los veinte días siguientes al recibo de la petición y expresará la finalidad de la reunión. El Presidente fijará una fecha para la misma que deberá ser al menos treinta días después de cursada la convocatoria.

4. Las reuniones ordinarias y extraordinarias podrán llevarse a cabo en cualquier ciudad de los Estados miembros y serán convocadas por el Presidente del Consejo Directivo. Si no se dispusiera otro lugar de celebración, dichas reuniones se desarrollarán en la ciudad sede del Centro.

5. Corresponderá al Secretario General del CLAD elaborar la propuesta de agenda provisional de las reuniones, en consulta y con la aprobación del Presidente, quien la remitirá a los Representantes de los Estados miembros a más tardar quince días antes del inicio de cada reunión, junto con los demás documentos que sirvan de base a los asuntos a ser considerados. Previamente a la aprobación y envío de la agenda, el Presidente podrá realizar consultas informales

con los representantes de los Estados miembros a fin de recabar sugerencias con respecto a los temas que deberían ser incluidos en aquélla.

6. De cada una de las sesiones del Consejo Directivo, la Secretaría General levantará las actas correspondientes en las cuales se consignarán de modo resumido los aspectos fundamentales de los debates, intervenciones y acuerdos, y se agregará a las mismas los documentos anexos a las proposiciones de la Secretaría General y de los Representantes de los Estados miembros, así como los informes y minutas que se emitan en torno a las materias tratadas. Las actas se presentarán al término de las reuniones a los participantes para su consideración, enmienda, aprobación y firma. También se remitirán copias de dichas actas en cualquier formato sea papel, digital, etc., a todos los miembros del Consejo Directivo y los viáticos por la duración de éstas, correrán a cargo del CLAD.

7. El Secretario General participará con voz en las reuniones ordinarias y extraordinarias, excepto en los casos previstos en el artículo 34 inciso i). En ningún caso tendrá derecho a voto.

8. Los gastos de traslado desde los respectivos Estados a las reuniones del Consejo Directivo y los viáticos por la duración de éstas, correrán al cargo del CLAD.

Artículo 14

El Consejo Directivo sesionará válidamente con la presencia de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros en primera convocatoria, sean éstos representantes titulares o alternos de los Estados miembros. Si no se reuniera tal cantidad de miembros presentes, a continuación se realizará una segunda convocatoria para sesionar en el plazo de 48 horas. En ese caso, el Consejo Directivo podrá sesionar con la presencia de la mayoría absoluta de los miembros. De no reunirse tal mayoría, no podrá sesionar válidamente.

Artículo 15

Las decisiones del Consejo Directivo se adoptarán por mayoría simple de votos aprobatorios de los miembros presentes en cada sesión, salvo en los casos en que este Estatuto establezca una mayoría diferente.

Artículo 16

El Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

- 1) Dictar las normas generales y establecer las políticas que serán desarrolladas por el CLAD.
- 2) Considerar y aprobar el plan estratégico plurianual, los planes operativos anuales así como los programas y presupuestos presentados por el secretario General.
- 3) Estudiar y someter a evaluación para su aprobación o rechazo los programas y presupuestos recomendados por los Estados miembros.

- 4) Aprobar o rechazar los estados contables y financieros del CLAD, presentados por el Secretario General.
- 5) Conocer y decidir sobre el proyecto de informe de resultados del ejercicio programático presupuestario vigente.
- 6) Aprobar sus reglamentos, los de la Secretaría General y otros instrumentos que sean necesarios, y sus modificaciones.
- 7) Fijar la sede del CLAD.
- 8) Estudiar las modificaciones al Estatuto y aprobarlas mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de Estados miembros, de conformidad con el capítulo XII.
- 9) Aprobar o rechazar las negociaciones que se hayan promovido con gobiernos o con otras entidades nacionales o internacionales, establecer las normas y modalidades que deban observarse al respecto y autorizar al Presidente para que proceda a su formalización.
- 10) Interpretar en última instancia y complementar las estipulaciones de este Estatuto, del Acuerdo Constitutivo y de los otros que regulan el funcionamiento del CLAD.
- 11) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y reglamentaciones debidamente emitidos.
- 12) Llevar a cabo la elección del Presidente y de los tres Vicepresidentes, en los términos de los artículos 19 y 20.
- 13) Elegir al Secretario General, en los términos del artículo 29.
- 14) Remover al secretario General, en los términos del artículo 31.
- 15) Dictar las normas relativas a las contribuciones ordinarias y extraordinarias de los Estados miembros para el financiamiento del CLAD, de conformidad con el capítulo VIII, aprobar las contribuciones realizadas en tal sentido por los Estados y autorizar la exoneración total o parcial de cuotas adecuadas de un Estado miembro.
- 16) Acordar, en el caso de reiterado e injustificado incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 56, las medidas precisas para subsanar la situación. Con ese fin, podrá confeccionar planes de pagos, y en caso de incumplimientos reiterados e injustificados, podrá aperturar a los Estados miembros.
- 17) Solicitar al secretario General la elaboración de informes ad-hoc.
- 18) Autorizar al Presidente del Consejo Directivo a ejercer las funciones no previstas en el presente Estatuto que sean necesarias para el desempeño de sus atribuciones estatutarias, mediante el voto favorable de dos tercios del total de los Estados miembros presentes.

19) Designar a los Representantes de los Estados miembros en la Comisión de Programación y Evaluación y establecer otras comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del CLAD.

20) Decidir acerca de cualquier materia sometida a su consideración.

Artículo 17

1. El Consejo Directivo podrá decidir el establecimiento de foros consultivos, tales como, académicos, empresariales, laborales, organizaciones no gubernamentales.

2. El Consejo Directivo decidirá el modo de su integración, reglamentará su funcionamiento y preverá su financiación.

SECCIÓN B Mesa Directiva

Artículo 18

1. El Presidente y los Vice-Presidentes constituyen la Mesa Directiva del Consejo Directivo.

2. El Presidente, por propia iniciativa o a petición del Secretario General, someterá a la decisión de la Mesa Directiva aquellos asuntos cuya urgencia o importancia obliga a que sean resueltos previamente a la reunión del Consejo Directivo.

3. La Mesa Directiva también podrá iniciar propuestas de reforma de los Estatutos, de conformidad con el artículo 64 inciso 3.

4. Las actividades llevadas a cabo y las decisiones tomadas por la Mesa Directiva serán informadas al Consejo Directivo en la siguiente reunión ordinaria.

Artículo 19

1. El presidente del Consejo Directivo será el Presidente del CLAD y ejercerá su cargo durante dos años.

2. El Presidente será electo en votación secreta, salvo que el Consejo Directivo decida, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes del total de Estados miembros presentes, que la votación sea pública.

3. La elección del Presidente se hará mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los Estados miembros presentes. Si en primera instancia ningún candidato alcanzare tal mayoría, se realizará una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos, en la cual resultará electo el candidato que alcance la mayoría absoluta de votos de los Estados miembros presentes.

4. No estará permitida la reelección consecutiva del Estado que desempeñe la Presidencia del CLAD.

Artículo 20

1. La Vicepresidencia Primera la ocupará el Representante del país sede del Centro. Acreditada la representación del país sede, la asunción del cargo se hará automáticamente. En caso que un nacional del País donde radica la sede del Centro ocupe la Presidencia o la Secretaría General, la Vicepresidencia Primera, que en principio le corresponde, deberá ser ocupada por el Representante de otro país, que deberá ser elegido de acuerdo al procedimiento establecido en los incisos 2o y 3o de este artículo.

2. Los Vicepresidentes Segundo y Tercero serán electos por el Consejo Directivo mediante votación de los Estados miembros presentes, siguiendo los mismos procedimientos establecidos para la elección del Presidente, de acuerdo al artículo 19. Ejercerán a su cargo por un año, pudiendo ser reelegidos por un período consecutivo en el mismo cargo.

3. Aquellos Estados miembros que hayan desempeñado una de las Vicepresidencias por un período o por dos años consecutivos, no estarán impedidos de postularse y ser elegidos para la Presidencia o para las Vicepresidencias restantes en el período inmediatamente siguiente.

Artículo 21

Un estado miembro solo podrá desempeñar la Presidencia o una de las tres Vicepresidencias en un mismo período.

Artículo 22

1. El cargo de Presidente o Vicepresidente corresponde al Estado que haya sido elegido a tal fin y es ejercido por sus representantes de conformidad con lo establecido en el inciso 2 de este artículo.

2. En caso de pérdida de la calidad de Representantes de su país, ya sea por el Presidente o uno de los Vicepresidentes, será automáticamente sustituido por un nuevo Representante designado por el Estado miembro del que sea nacional. En caso de existir un período intermedio entre la pérdida de la calidad de Representante del Presidente o uno de los Vicepresidentes y la designación de un nuevo Representante Titular, actuará como Presidente o Vicepresidente interino del Representante Alterno del respectivo país.

3. En el caso que un Estado miembro renuncie a la Presidencia o a una de las Vicepresidencias, el cargo será ejercido que corresponda, de acuerdo al orden de prelación entre los cargos, hasta la realización de la siguiente reunión ordinaria o extraordinaria.

Artículo 23

El Presidente tendrá la función de la dirección estratégica, supervisión y control de las actividades del Centro, según las pautas pragmáticas y presupuestarias que apruebe el Consejo Directivo. Tendrá a su cargo las siguientes atribuciones y deberes:

1) Ejercer la representación política del Consejo Directivo y del CLAD.

- 2) Cumplir y hacer cumplir las políticas, reglamentos, acuerdos y decisiones adoptadas por el Consejo Directivo.
- 3) Garantizar que el Consejo Directivo conozca y discuta con la debida anticipación los estados contables y financieros, junto con los dictámenes e informes, las auditorías correspondientes, los proyectos del plan estratégico plurianual, los planes operativos anuales, programas, presupuestos, informes de resultados y demás documentos presentados por el Secretario General y que hayan sido estudiados y evaluados por la Comisión de Programación y Evaluación.
- 4) Solicitar a los Estados miembros, cuando sea necesario, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 56, e informar de ello al Consejo Directivo.
- 5) Recibir las propuestas de candidatos para ocupar el cargo de Secretario General y darlas a conocer a los Representantes de los Estados miembros. Asimismo, informar a los Estados miembros con al menos dos meses de antelación del inicio de los procesos para sustituir al Presidente, Vicepresidente y Secretario General del CLAD.
- 6) Convocar al Consejo Directivo y Mesa Directiva a reuniones ordinarias y Extraordinarias, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13.
- 7) Formular invitaciones a los asesores y observadores de los Estados miembros en nombre del Consejo Directivo, previa consulta con los demás miembros de dicho Consejo.
- 8) Someter la agenda u orden del día y el temario de cada reunión a la consideración y aprobación del Consejo Directivo.
- 9) Presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias, dirigir los debates, llamar a votaciones y anunciar los resultados de las mismas de acuerdo con las disposiciones contenidas en el respectivo Reglamento de sesiones.
- 10) Proponer la formación de comisiones o grupos de trabajo que estime conveniente para el mejor cumplimiento de las atribuciones del Consejo Directivo y el desempeño de sus propias funciones.
- 11) Instalar las comisiones de trabajo creadas por el Consejo Directivo.
- 12) Comunicar al Secretario General del CLAD aquellas recomendaciones formuladas. Conforme al Capítulo VI de este Estatuto, por la auditoría de gestión y ejecución de programas y por la auditoría administrativa, contable y financiera, y procurar su implementación.
- 13) Delegar en los Vicepresidentes el ejercicio y cumplimiento de aquellas atribuciones y actividades que contribuyan a agilizar el mejor desempeño de las mismas.
- 14) Cumplir y hacer cumplir las demás funciones y labores que le encomiende el consejo Directivo.

Artículo 24

Son funciones del Vicepresidente del Consejo Directivo:

- 1) Colaborar con el Presidente en el cumplimiento de todas las atribuciones y deberes que a aquél corresponden.
- 2) Apoyar los programas y proyectos en ejecución que, con su aceptación, les sean asignados por el Presidente.
- 3) Asesorar al presidente en la conducción estratégica del CLAD.
- 4) Asumir los encargos que ele delegue el Presidente, ejecutados o hacer que se ejecuten, y rendir cuentas de los resultados ante aquel.
- 5) Ejercer la Presidencia, en el caso de ausencia accidental o transitoria de los representantes del Estado que la ejerza, o a solicitud de ellos, y, en consecuencia, asumir todos los derechos, atribuciones y deberes que corresponden a aquel. El reemplazo se llevará a cabo, siguiendo el orden de prelación de las vicepresidencias según corresponda.
- 6) Cumplir las demás actividades que le encomiende el Consejo Directivo, relacionadas con el campo de acción del CLAD.

SECCIÓN C

Comisión de Programación y Evaluación

Artículo 25

1. La Comisión de Programación y Evaluación es un órgano asesor e instancia preparatoria del Consejo Directivo, integrado por el Presidente, los Vicepresidentes, tres Representantes de Estados miembros y el Secretario General.
2. Los Representantes de los Estados ejercerán este cargo por dos años y el Presidente, Vicepresidentes y Secretario General por el tiempo que dure su mandato.
3. Los Representantes de los Estados que integren la Comisión serán designados por el Consejo Directivo por consenso. Si esto no fuera posible, se realizará una votación en la que cada Estado podrá votar por tantos candidatos como vacantes deban ser cubiertas. Aquellos candidatos que obtengan la mayoría simple de votos serán designados como Representantes en la Comisión.
4. Los gastos de traslado y viáticos de los integrantes de la Comisión correrán a cargo del CLAD.
5. Además de los representantes que sean designados por el Consejo Directivo, cualquier otro Estado miembro interesado podrá designar a un Representante para integrarse a la Comisión, en cuyo caso los gastos de dicho Representante serán financiados por el país interesado.
6. Los expertos asignados al CLAD que la Comisión considere pertinentes participan como asesores en sus reuniones y colaborarán en la misma en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 26

La Comisión de Programación y Evaluación tendrá a su cargo las siguientes atribuciones y deberes:

- 1) Practicar la auditoría de gestión y ejecución de programas, conforme lo establecido en este Estatuto y la reglamentación que se dicte a tal efecto.
- 2) Analizar y evaluar los informes o dictámenes de la auditoría administrativa, contable y financiera, del Programa presupuesto (ingresos y egresos), de los estados contables y financieros y del Programa de trabajo del CLAD.
- 3) Estudiar y evaluar las propuestas de plan estratégico plurianual, planes operativos anuales, programas y presupuestos que le sean sometidas para el ejercicio siguiente, tomando en cuenta los objetivos y las políticas del CLAD y una equitativa distribución de los recursos conforme a la problemática o aspiraciones subregionales.
- 4) Preparar un dictamen sobre las cuestiones incluidas en los incisos anteriores de este artículo y someterlo al Consejo Directivo en su siguiente reunión ordinaria.

SECCIÓN D Secretaría General

Artículo 27

La Secretaría General, radicada en la Sede del CLAD, es el órgano de carácter técnico y administrativo del CLAD encargado de su administración general y de la ejecución y general de los planes, programas y proyectos del Centro.

Artículo 28

1. El Secretario General se desempeñará como la autoridad superior de la Secretaría General, representando jurídicamente al CLAD en el ejercicio de sus funciones, salvo cuando tal representación corresponda al Presidente, de conformidad con las atribuciones y funciones que le confiere este Estatuto.
2. Deberá ser nacional de un Estado miembro y ejercerá el cargo a título personal.
3. Tendrá a su cargo la máxima dirección, gestión y administración de la Secretaría General de acuerdo con las estipulaciones de este Estatuto, con las condiciones y normas que establezca el Consejo Directivo y con las instrucciones, que le dicte el Presidente del CLAD.

Artículo 29

1. El Secretario General será designado por el Consejo Directivo siguiendo el procedimiento establecido para el Presidente en el artículo 19, incisos 2 y 3.
2. Desempeñará a su cargo durante tres años y asumirá sus funciones dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de su elección.

3. Podrá ser reelegido una sola vez, sea de forma consecutiva o no consecutiva.

4. Los candidatos a la Secretaría General podrán ser postulados por cualquier Estado miembro.

5. Las candidaturas para ocupar el cargo de secretario General deberán ser enviadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores o la instancia institucional que corresponda de acuerdo al ordenamiento interno de cada Estado. Deberán presentarse al Presidente del Consejo Directivo, junto con los currículos correspondientes, por lo menos con cuarenta y cinco días de antelación a la fecha fijada para la elección. El Presidente debe transmitir sin demora esa información a los Representantes de los demás Estados miembros.

Artículo 30

1. El Secretario General será responsable de su gestión ante el Consejo Directivo y el Presidente, a quienes rendirá cuentas. A tal fin, el Consejo Directivo y/o el Presidente podrán solicitarle los informes que consideren necesarios en las épocas y formas que al efecto estipulen.

2. El Secretario General deberá abstenerse de disponer o ejecutar medidas que sean incompatibles con los objetivos del Centro y con el carácter de sus atribuciones.

Artículo 31

El Secretario General podrá ser removido de su cargo en caso de falta grave o cuando su actuación atente contra los objetivos fijados al Centro por el propio Consejo Directivo y contenidos en este Estatuto, mediante el voto de las dos terceras partes del total de Estados miembros presentes.

Artículo 32

1. El Secretario general y el personal al servicio del CLAD que sirvan a tiempo completo, no podrán desempeñar otras actividades profesionales, sean remuneradas o no, salvo actividades docentes y/o académicas o aquellas actividades que el Consejo Directivo o el Presidente autoricen, expresa y previamente de manera excepcional.

2. Tampoco podrán solicitar ni aceptar instrucciones o pautas de ningún Gobierno, entidad pública o privada, nacional o internacional.

Artículo 33

1. En caso de renuncia, fallecimiento, remoción o impedimento para ejercer el cargo por parte del titular de la Secretaría General, la designación de un Secretario General sustituto se realizará a la mayor brevedad posible, convocándose para ello a reunión ordinaria o extraordinaria en los términos del artículo 13.

2. Hasta que se realice la nueva elección, el cargo de Secretario General será ejercido por uno de los funcionarios internacionales del CLAD designado a tal fin por la Mesa Directiva.

Artículo 34

El Secretario General tendrá a su cargo las siguientes atribuciones y deberes:

- 1) Ejercer la administración general y la representación jurídica del CLAD en el desempeño de sus funciones, de conformidad con las atribuciones, de conformidad con las atribuciones que le confiere este Estatuto.
- 2) Dirigir los programas, ejerciendo la conducción técnica y administrativa de sus respectivas áreas de competencia. A tal fin, encomendar para cada programa a n responsable ejecutivo.
- 3) Ejecutar los estudios y proponer las medidas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del Centro.
- 4) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del centro.
- 5) Elaborar los estados contables y financieros, el ejercicio presupuestario y el cumplimiento del programa de trabajo al 31 de diciembre del año anterior y, a través del Presidente, presentarlos para la aprobación del Consejo Directivo, junto con los dictámenes e informes de las auditorías correspondientes y las aclaraciones que considere pertinentes al respecto, asó como un informe de avance de la ejecución del programa y del presupuesto del ejercicio del año en curso, los que deberán estar analizados por la Comisión de Programación y Evaluación.
- 6) Elaborar las propuestas del plan estratégico plurianual y los planes operativos anuales y sus respectivos presupuestos.
- 7) Remitir al Consejo Directivo, al Presidente, a la Comisión de Programación y Evaluación y a cualquier Estado miembro que expresamente lo solicite, informes trimestrales sobre el ejercicio presupuestario y el avance del programa de trabajo, explicando en su caso las variaciones. Asimismo, informar al Presidente el estado de recaudación de las cuotas de los Estados miembros.
- 8) Elevar propuestas al Presidente sobre la designación o remoción de los encargados de programas, para que una vez evaluadas por aquél, sean transmitida al Consejo Directivo.
- 9) Participar en las reuniones del Consejo Directivo, salvo cuando éste considere conveniente realizar reuniones privadas sin su presencia. Sin embargo, el Secretario General siempre tendrá derecho a participar en las reuniones donde se consideren sus propuestas de carácter técnico o pragmático.
- 10) Elaborar proyectos de la reglamentación interna y someterlos al Presidente.
- 11) Proponer al Presidente la contratación del personal internacional y designar al personal requerido, de acuerdo con las políticas que al efecto establezca el Centro.
- 12) Suscribir y ejecutar los contratos y convenios que posibiliten el normal funcionamiento el CLAD.
- 13) Gestionar y aceptar contribuciones de gobiernos, organismos públicos internacionales, con el fin de financiar actividades del CLAD, de acuerdo con las políticas y procedimientos dictados por le Consejo Directivo. En el caso de donaciones provenientes de personas físicas, fundaciones e instituciones privadas se requerirá previamente la aprobación de la Mesa Directiva.
- 14) Fomentar acuerdos de colaboración con otros organismos especializados, en los respectivos campos de su competencia, de acuerdo con las disposiciones del Consejo Directivo, y someter dichos acuerdos a consideración del Consejo Directivo por intermedio del Presidente.
- 15) Ejecutar las instrucciones del Presidente en cuanto a la coordinación de las labores con otros programas internacionales, regionales, continentales y bilaterales, y procurar a tal fin la optimización de los recursos y de la capacidad instalada existente.
- 16) Recaudar las contribuciones de los Estados miembros y mantener y administrar el patrimonio del Centro, de acuerdo con las políticas y normas establecidas por el Consejo Directivo.
- 17) Solicitar al Presidente del Consejo Directivo la convocatoria de reuniones extraordinarias que considere necesario realizar.
- 18) Organizar los servicios de Secretaría que requieran el Consejo Directivo, las comisiones, los grupos de expertos gubernamentales, los grupos de trabajo y de asesores internacionales y otras reuniones convocadas por el Consejo Directivo o por la propia Secretaria General de acuerdo con las políticas del Consejo.
- 19) Rendir oportunamente al Consejo Directivo o al Presidente los informes, cuentas y datos que le sean requeridos o que estén formalmente previstos.
- 20) Elaborar la convocatoria y el temario provisional de las reuniones y transmitirlos al Presidente para su aprobación y remisión a los Representantes de los Estados miembros.
- 21) Presentar a la Comisión de Programación y Evaluación, en su primera reunión anual, el informe correspondiente a la última fase del ejercicio anterior, el informe financiero relativo al año anterior debidamente auditado y demás informes de auditoría pertinentes.
- 22) Presentar a la Comisión de Programación y Evaluación el informe de avance del ejercicio en curso y la propuesta de programa y presupuesto para el período siguiente.
- 23) Facilitar a las auditorías toda la información que requieran para la realización de sus tareas.

- 24) Recibir las credenciales que acrediten a los Representantes Titulares y Alternos de los Estados miembros del CLAD, así como las documentaciones que acrediten a los asesores y observadores para asistir a cada reunión del Consejo Directivo. Asimismo, mantener al día el registro de representantes de los Estados y propiciar su participación en las reuniones y actividades del CLAD.
- 25) Ejercer las funciones adicionales que le encomiende el Consejo Directivo o la Mesa Directiva.

CAPÍTULO IV

Representantes Gubernamentales y otros participantes en las reuniones del CLAD

Artículo 35

Los Representantes de los Estados miembros tendrán a su cargo las siguientes atribuciones y deberes:

- 1) Asistir a las reuniones del Consejo Directivo que hayan sido convocadas debidamente, para conocer y decidir acerca de los asuntos que competen al CLAD.
- 2) Participar en los debates, reuniones y sesiones especiales de trabajo que se realicen con ocasión de las reuniones ordinarias y extraordinarias.
- 3) Promover las acciones que puedan conducir a la mejor realización de las actividades del CLAD, así como a la obtención de los apoyos necesarios por parte de cada estado para el fortalecimiento y mejor cumplimiento de los objetivos del Centro.
- 4) Presentar oportunamente al Consejo Directivo los instrumentos mediante los cuales sus respectivos Estados expresen su apoyo y acuerden sus contribuciones al CLAD, según las pautas fijadas por el Consejo Directivo.
- 5) Informar en las distintas instancias del Estado que represente y recabar el apoyo correspondiente para las diversas acciones del CLAD, velando para que en sus respectivos países se dé cumplimiento a los acuerdos, previsiones, programas, proyectos, actividades y reglamentaciones sancionados por el Consejo Directivo.
- 6) Proponer en el seno del Consejo Directivo la creación de programas y proyectos y sugerir su contenido.
- 7) Designar el número de funcionarios nacionales que estimen conveniente para participar en la ejecución de los programas y proyectos.
- 8) Realizar las gestiones necesarias para que su gobierno cumpla oportunamente con las contribuciones al CLAD.
- 9) Realizar las actividades que sean puestas bajo su responsabilidad por los órganos competentes del CLAD.
- 10) Cumplir y hacer cumplir este Estatuto, así como las reglamentaciones y los acuerdos debidamente sanciona-

dos por el Consejo Directivo, y dejar constancia en las actas de sesión de los incumplimientos de los que tome conocimiento.

- 11) Proponer las candidaturas que su Estado considere pertinentes para las elecciones de la presidencia, Vicepresidencia y secretaria General.
- 12) Sugerir las medidas que considere relevantes para la mejora continua del CLAD.

Artículo 36

Los Estados miembros del CLAD podrán designar ante las reuniones de éste a los asesores que estimen conveniente, los cuales serán acreditados ante el Presidente del Consejo Directivo, previo al inicio de cada reunión ordinaria y extraordinaria.

Artículo 37

1. El Consejo Directivo podrá invitar a sus organismos internacionales, así como a los gobiernos de Estados no miembros del CLAD, a que designen representantes ante sus reuniones ordinarias y extraordinarias, en calidad de observadores. Asimismo, podrá invitar a dichos organismos y gobiernos a que designen asesores especiales, cuando sean invitados a esos efectos.
2. Tanto los asesores como los observadores podrán participar con voz pero sin voto en las sesiones de trabajo del Consejo Directivo o de las comisiones que éste designe, en relación con asuntos especiales, cuando sean invitados a esos efectos.
3. El Presidente del Consejo Directivo podrá invitar a las reuniones a personas cuya presencia se juzgue conveniente de acuerdo con los temas que se traten, para que participen en las mismas con voz pero sin voto.

CAPÍTULO IV

Formulación, presentación y aprobación de planes, programas, presupuestos e informes de resultados

Artículo 38

Con una anticipación no menor de quince días a la fecha estimada de la reunión anual de la Comisión de Programación y Evaluación, el Secretario General remitirá a los Estados miembros el informe de avance del ejercicio en curso y las propuestas del plan estratégico plurianual, el plan operativo anual y presupuesto para el período siguiente.

El dictamen de la Comisión de Programación y Evaluación y las consiguientes modificaciones de los documentos antes citados deberán ser remitidas a los Estados miembros en un lapso no inferior a quince días de la fecha estimada de la reunión ordinaria anual del Consejo Directivo.

Artículo 39

Tomando como base el informe del Secretario General, la Comisión de Programación y Evaluación dictaminará sobre

el informe del Programa vigente. Con dichos elementos el Secretario General elaborará el informe resultado que elevará al Presidente para ser sometido al Consejo del CLAD.

Artículo 40

El Secretario General elaborará los proyectos de desarrollo que elevará al Presidente para ser sometidos al Consejo Directivo, sobre la base del proyecto del programa para el año calendario siguiente, estudiado y dictaminado por la Comisión de programación y Evaluación.

Artículo 41

Los Estados miembros podrán designar, remunerados por ellos, el número de funcionarios que estimen conveniente para participar en los diversos programas del Centro. Dichos funcionarios serán evaluados e incorporados a un programa por el Secretario General, previo informe de los responsables de los respectivos programas, siempre y cuando cumplan los requisitos necesarios para el cargo, de acuerdo con las normas dictadas por el Consejo Directivo. Una vez incorporados tendrán durante el período de su gestión, el mismo carácter que el personal al servicio del CLAD.

CAPÍTULO VI **Auditorías del CLAD**

Artículo 42

Se practicarán dos tipos de auditorías: una auditoría de gestión y ejecución de planes, programas, y una auditoría administrativa, contable y financiera. La auditoría de gestión de planes y programas tendrá por objeto evaluar el grado de avance en la ejecución de los programas y proyectos aprobados por el Consejo Directivo, así como la calidad de los productos obtenidos como resultado de dicha ejecución, en relación a los recursos aplicados. La auditoría administrativa, contable y financiera considerará la legalidad, exactitud y justificación con el objetivo de evaluar la razonabilidad de las cifras expuestas en los registros contables del CLAD, y obtener elementos de juicios válidos y suficientes para emitir opinión en relación al Informe de Presupuesto – Cuadro de Ejecución de Ingresos y Gastos de cada año.

Artículo 43

El presidente del Consejo Directivo convocará las auditorías en los primeros 90 días del ejercicio siguiente a revisar. Cada auditoría se realizará de acuerdo a la reglamentación que establezca la Comisión de Programación y Evaluación y podrá realizarse por auditores nacionales designados por los países miembros o por empresas especializadas.

Artículo 44

Los informes, observaciones y recomendaciones de las auditorías deberán ser notificados al presidente del CLAD, quien instruirá las medidas correctivas y preventivas pertinentes. La Comisión de Programación y Evaluación conocerá los resultados de las auditorías y las medidas tomadas para su atención y presentará su informe al Consejo Directivo.

Artículo 45

Los equipos de auditoría no percibirán remuneración alguna por su trabajo en el CLAD. El costo de traslado y estadía en la ciudad sede del CLAD serán solventados por el presupuesto del Centro, mientras que los viáticos serán financiados por los respectivos países de origen.

CAPÍTULO VII **Publicaciones**

Artículo 46

1. Se considerarán publicaciones del CLAD las producidas directamente por el Centro, empleando para ello sus propios recursos financieros y humanos.

2. También se considerarán publicaciones del CLAD, aquellas que utilicen el material elaborado por otras instituciones o personas bajo contrato con el Centro, financiadas directamente con recursos propios del mismo o provenientes de la cooperación internacional, bilateral o institucional para financiar contrataciones. El material producido por estas instituciones o personas, será propiedad del Centro.

3. La participación de entidades nacionales o internacionales en la elaboración de trabajos para publicaciones por parte del CLAD, se considerará una contribución en especie y en servicio y, por lo tanto, como un esfuerzo gubernamental en apoyo a los programas del mismo.

Artículo 47

1. Los derechos de autor de las publicaciones mencionadas en el artículo 52 serán propiedad del Centro, única persona jurídica competente para autorizar la reproducción parcial o total del material.

2. También serán propiedad del CLAD los derechos de autor del material que adquiera de otras personas o instituciones por compra o cesión de esos derechos, aunque haya sido producido sin apoyo financiero directo o indirecto del Centro.

Artículo 48

1. El Centro podrá financiar los costos de publicación de trabajos producidos por personas o instituciones ajenas al mismo cuando su contenido sea de interés para los gobiernos miembros, previa autorización de la Mesa Directiva.

2. En este caso, el Centro no será propietario de ese material y los editores o autores estarán en libertad de realizar nuevas publicaciones o reelaborar las mismas.

CAPÍTULO VIII **Financiamiento del CLAD**

Artículo 49

El financiamiento del CLAD se ejecutará con los recursos de las siguientes fuentes:

- 1) Aportaciones ordinarias que hagan los Estados miembros de acuerdo con lo establecido por el Consejo Directivo.
- 2) Aportaciones extraordinarias de los Estados que el propio Consejo acuerde.
- 3) Aportaciones especiales de gobiernos para los programas que ellos indiquen.
- 4) Aportaciones de organismos nacionales, internacionales u otras entidades.
- 5) Donaciones.
- 6) Ingresos derivados de la propia actividad del organismo.

Artículo 50

1. El Consejo Directivo determinará la aportación mínima que deberá actualizarse periódicamente, a partir de las pautas comunes que establecerá el propio Consejo Directivo. A tal fin, el ejercicio anual comprenderá desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre.
2. Los aportes anuales ordinarios deberán ser realizados dentro del primer cuatrimestre de cada año. Estará permitido el pago por adelantado de cuotas.
3. El Consejo Directivo del CLAD será la única instancia que podrá autorizar la exoneración total o parcial de cuotas adeudadas de los Estados miembros.

Artículo 51

Los gastos de funcionamiento operativo del Consejo Directivo durante las sesiones serán solventados por el presupuesto del CLAD, de acuerdo a la reglamentación que dicte a tal fin el Consejo.

CAPÍTULO IX

Incorporación de nuevos Estados al CLAD

Artículo 52

1. Todos los Estados latinoamericanos, del Caribe y de la Península Ibérica cuyos gobiernos se elijan democráticamente, podrán solicitar su ingreso como miembros del CLAD o como adherentes a programas específicos de dicho organismo.
2. Otros Estados no pertenecientes a estas áreas geográficas, podrán participar como observadores de conformidad con lo establecido por el artículo 7.
3. La solicitud deberá efectuarse por escrito, firmada por un representante autorizado del Estado que la formula y canalizada a través del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado sede, de acuerdo con la estipulación Octavo del Acuerdo Constitutivo.
4. En la solicitud de incorporación como miembro deberá estipularse el monto de la cuota en efectivo que el país as-

pirante se comprometa a aportar anualmente al CLAD, a partir del mínimo establecido y de acuerdo con los procedimientos seguidos para el cálculo de aportaciones.

5. Una vez cumplidos los requisitos establecidos para la incorporación, se enviará al Estado solicitante la comunicación que lo acredite como miembro.

Artículo 53

En el caso de las adhesiones a programas específicos, los Estados no miembros interesados, deberán comunicarlos por medio de notificación escrita dirigida al Presidente del CLAD.

CAPÍTULO X

Cláusula Democrática

Artículo 54

Los Estados miembros desarrollarán su participación en el CLAD, reafirmando en todo momento su compromiso indecible con los principios democráticos y sosteniendo el respeto de los derechos fundamentales de las personas como pilar fundamental del Estado de derecho y condición necesaria para la existencia de una sociedad democrática.

CAPÍTULO XI

Idiomas oficiales, actas y documentos del CLAD

Artículo 55

Los idiomas oficiales del CLAD serán el Español y el Portugués.

Artículo 56

Las actas de las reuniones celebradas con carácter oficial serán elaboradas por personal de la Secretaría General, y se presentarán al término de las reuniones a los participantes para su consideración, enmienda, aprobación y firma.

CAPÍTULO XII

Reformas al estatuto

Artículo 57

1. El procedimiento de reforma del Estatuto, dará comienzo por iniciativa de un tercio de los Estados presentes.
2. También podrá proponerse una reforma estatutaria por iniciativa de la Mesa Directiva, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:
 - a) Que la correspondiente reunión de la Mesa Directiva sea convocada con el propósito expreso de proponer una reforma estatutaria;
 - b) Que la referida reunión de la Mesa Directiva hayan sido convocados todos los representantes de los Estados miembros, con una anticipación mínima de treinta días;
 - c) Que la propuesta de modificación sea aceptada por unanimidad.

3. Las propuestas de reforma serán presentadas a la siguiente reunión del Consejo Directivo, que en ningún caso podrá celebrarse antes de los 60 días de la reunión que propuso las reformas inicialmente.

4. Se considerarán aprobadas las reformas si reúnen el voto favorable de dos tercios de los Estados miembros.

CAPÍTULO XIII **Disposiciones Varias**

Artículo 58

El CLAD y el personal a sus revivió gozarán en el territorio del Estado se jurídica y de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento y realización de sus propósitos, como organismo internacional según el Acuerdo de Sede celebrado entre el CLAD y el Estado sede del Centro.

Artículo 59

El nuevo Estatuto entrará en vigencia una vez ratificado por la mayoría simple de los miembros de conformidad con el ordenamiento jurídico interno de cada Estado.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d, 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 69 a 72 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Encontrándose el estado de la causa para resolver, este Organismo procede a efectuar el análisis correspondiente.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos del control constitucional de los tratados internacionales

La Constitución de la República, en su artículo 417, determina que "(...) Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución (...)". Es así, que es necesario verificar que el contenido de cualquier instrumento internacional, se encuentre en conformidad con los derechos y garantías consagradas en la Constitución de la República.

Por su parte, el control de constitucionalidad, determinada en el artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, implica la intervención de la Corte Constitucional, a través de: a) Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; b) Control constitucional previo a la aprobación legislativa y, c) Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa. Es decir, comprende la verificación de la supremacía constitucional respecto del contenido del instrumento en referencia a reglas, procedimientos y trámite legislativo respectivo.

De esta forma, corresponde a la Corte Constitucional, en el ejercicio de sus competencias, controlar la constitucionalidad de los instrumentos internacionales, en virtud de las modalidades de control de constitucionalidad constantes en el artículo 71 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Por otro lado, la Constitución de la República, en su artículo 416 numeral 1, "(...) Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad (...)", como principio de las relaciones internacionales, el cual debe orientarse a responder a los intereses del pueblo ecuatoriano.

En este sentido, al constituir la Corte Constitucional, el máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional, le corresponde realizar un control material y formal del Acuerdo objeto de análisis, a efectos de determinar la validez o su invalidez respecto del marco constitucional vigente.

Necesidad de aprobación legislativa

La Corte Constitucional ha expresado en reiteradas ocasiones, que los instrumentos internacionales suscritos por el Estado "(...) tienen un carácter solemne para su consentimiento y suscripción, dentro de nuestro ordenamiento interno (...)". En ese sentido, y en virtud de lo consagrado en el artículo 419 de la Constitución de la República:

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

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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 009-13-DTI-CC, Caso N.º 0004-12-TI, Registro Oficial Suplemento N.º 0946 del 03 de mayo de 2013.

De esta forma la Asamblea posee la facultad para la aprobación previa, a la ratificación o denuncia de los tratados o convenios internacionales, ubicando dentro de este artículo, los casos en los cuales podría intervenir.

En este sentido, mediante informe presentado ante el Pleno del organismo, por el juez constitucional, Edgar Zárate Zárate, determinó que el Acuerdo objeto de análisis, tiene como finalidad la ejecución e intercambio de los procesos de modernización y mejoramiento del Estado, y la administración pública en los Estados miembros, mediante el desarrollo y transferencia de tecnologías administrativas, promover investigaciones sobre aspectos de reforma del Estado y la administración pública; difundir publicaciones de carácter científico sobre la materia; promover conferencias, congresos, seminarios, cursos y actividades académicas; informar a través de redes informáticas y constituirse en un observatorio de las administraciones públicas iberoamericanas; por lo que este se encuentra dentro del caso previsto en el numeral 6 idem.

Control de constitucionalidad

Control formal

En este orden, el artículo 110 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su numeral 1 establece que la Corte realizará el control automático de constitucionalidad, sobre aquellos tratados internacionales que requieran de aprobación legislativa. En ese sentido, y de conformidad con lo expresado en el numeral 2 del artículo 111 ibídem, se establece el procedimiento a seguir, respecto del trámite de control de constitucionalidad.

De esta forma, mediante oficio N.º T.5999-SNJ-11-941 del 07 de julio de 2011, el secretario nacional jurídico de la Presidencia a la República, remitió el acuerdo constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto.

Mediante providencia del 03 de abril de 2012, el exjuez constitucional, Edgar Zárate Zárate, dispuso la publicación del texto del Acuerdo en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, habiéndose publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 707 del 21 de mayo de 2012.

Por otro lado, el artículo 419 de la Constitución de la República señala que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales, requiere de aprobación legislativa cuando "(...) establezcan alianzas políticas o militares (...)" y, cuando se refieran a temas que "(...) comprometan al país en acuerdos de integración y comercio (...)". De acuerdo al informe conocido y aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de abril de 2012, dentro de la causa N.º 0027-11-TI, se establece la necesidad de aprobación legislativa del presente instrumento, por lo que le corresponde a esta Corte realizar un control automático de constitucionalidad, previo conocimiento por parte de la Asamblea Nacional conforme el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad.

Control material

Ahora bien, en lo que se refiere al Acuerdo² Relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en adelante CLAD, esta Corte encuentra que el mismo guarda armonía principalmente con lo dispuesto en el artículo 423 numeral 2 y 7 de la Constitución de la República³, en virtud de lo establecido tanto en el considerando 4 y 6 del instrumento jurídico mencionado, ya que se refieren principalmente a la necesidad de juntar esfuerzos para la consecución de un objetivo común¹. Para ello se requiere de la institucionalización de un centro intergubernamental que a la luz de lo dispuesto en la estipulación primera "[...] tendrá a su cargo la realización de los programas de cooperación internacional en las materias de reforma de la administración pública que su Consejo Directivo defina como tales". Lo señalado permite concluir que el Acuerdo en cuestión no contradice precepto constitucional alguno; por el contrario, da vida a disposiciones constitucionales relativas a la integración latinoamericana.

En este mismo orden, el capítulo 1 se encarga del establecimiento de la naturaleza del CLAD⁴ (Organismo Internacional de carácter gubernamental con personalidad jurídica) así como también señala el mecanismo de operación que tiene (cooperación internacional); la determinación de su propósito (intercambio de información, conocimiento y metodologías, etc.). Dichas disposiciones no contravienen provisión constitucional alguna, por el contrario, se evidencia que guardan armonía con lo señalado en párrafos anteriores respecto de las consideraciones y estipulaciones del Acuerdo Relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD y por tal con el texto constitucional.

El capítulo 2, compuesto por cuatro artículos (5 al 8) en concordancia con el capítulo 9, compuesto por 2 artículos (52 y 53), se refieren principalmente a la integración del CLAD. En tal sentido, señalan que serán miembros los países latinoamericanos, del Caribe y la Península Ibérica que suscriban los respectivos acuerdos de ingresos, ratificando una vez la armonía existente con los principios que rigen las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano con el resto de la comunidad internacional y de manera específica el relativo a la integración latinoamericana constantes en el texto constitucional.

El capítulo 3, conformado por veinte y seis artículos (9 al 34), establece la estructura orgánica de la CLAD. Prescri-

² Consideraciones y estipulaciones.

³ Constitución de la República del Ecuador. Art 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:
2. Promover [...] la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología [...].
7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y el Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales integración regional.

⁴ Cuyos idiomas oficiales son el español y el portugués en virtud de lo establecido en el capítulo XI artículo 55

be que se encuentra conformado por: 1) Consejo Directivo (Órgano Supremo, con carácter colegiado que tiene como principales funciones la de elaboración de políticas, dirección y evaluación de actividades, compuesto por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros). 2) Mesa Directiva (constituida por el presidente y los vicepresidentes. En este órgano se someterán a la decisión aquellos asuntos cuya urgencia obliga a que sean resueltos previamente a la reunión del Consejo Directivo). 3) Comisión de Programación y Evaluación (cuya función es de asesorar y de instancia preparatoria del Consejo Directivo). 4) Secretaría General (órgano de carácter técnico y administrativo encargado principalmente de su administración general, representación jurídica, dirección de programas, realización estudios y propuestas de medidas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del Centro; funciones que se suman a las constantes en el capítulo cinco así como también a la constante en el artículo 56 y, que a su vez, son disposiciones que no comportan contradicción alguna con el texto constitucional toda vez que únicamente se refieren a aspectos relativos a la organización interna del Centro.

Los capítulos 6, 7 y 8 del estatuto sujeto a análisis se refieren a aspectos de control, auditoría, relativas a la autoría de las publicaciones de la CLAD y finalmente sobre el financiamiento de este Centro. Estos enunciados, de igual manera a lo señalado en el párrafo precedente, no son contrarios a ninguna disposición constitucional.

El capítulo 10, compuesto por un artículo (54), incorpora la cláusula democrática, por la cual reafirma los principios democráticos con el respeto a los Derechos Fundamentales de las personas como pilar fundamental del Estado de Derecho. La mentada disposición sin lugar a duda guarda armonía con el texto constitucional, especialmente, con lo dispuesto en el artículo 1⁵ y 3 numeral 1 de la Constitución de la República⁶.

Por otra parte, el capítulo 12, compuesto por un artículo (57), desarrolla el procedimiento de reforma del estatuto. Señala que este se realizará sea por la iniciativa de un tercio de los Estados presentes o por la Mesa Directiva. Dichas propuestas se considerarán aprobadas si reúnen el voto favorable de dos tercios de los Estados miembros. Así también el capítulo 13 compuesto por dos artículos (58 y 59), trata sobre disposiciones varias. Los artículos mencionados no contradicen normas constitucionales.

Junto con lo manifestado en párrafos precedentes, este Organismo precisa señalar que la administración pública, en atención a lo establecido en los artículos 227 y 234, se rige

por varios principios. Entre ellos, están los de eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración entre otros. Con ello, se evidencia que el Estado, conforme lo prescrito en la Constitución, debe garantizar a sus ciudadanos una administración pública que promueva metodologías, buenas prácticas y experiencias que, a más de cumplir con los principios señalados, garantice el real y efectivo goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales. Para ello, de ser necesario, se emprenderán reformas en la administración pública, reformas que bajo ningún concepto podrán soslayar derecho alguno.

En este sentido, el Acuerdo Relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, su Estatuto, junto con materializar los principios rectores de la cooperación latinoamericana constante en el texto constitucional, se traduce en un mecanismo de coordinación con otros Estados partes y asociados para los procesos de modernización y mejoramiento de la administración pública. De igual manera, facilita la implementación del modelo de régimen de desarrollo⁷ establecido a partir de la expedición de la Constitución del 2008.

De esta forma, y en concordancia con lo dispuesto en los considerandos del Acuerdo mencionado que, "(...) un esfuerzo de integración de esta naturaleza debe diseñarse y operar de manera sumadamente flexible a fin de dar preeminencia a los productos individualizados de esa cooperación, en lugar de crear instituciones cuyos productos no son siempre los más deseables por las administraciones públicas interesadas (...) es preciso, sin embargo, institucionalizar un centro intergubernamental que ostente la representación de esos programas (...) y supervise la elaboración de esos proyectos (...)", se ratifica lo mencionado en párrafos precedentes: Ninguna de las disposiciones contenidas en el Acuerdo y el estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), vulneran derecho o garantía constitucional alguna, ya que todo intercambio de información y actuaciones conjuntas entre Estados, se lo realizará observando la legislación interna de cada Estado, en especial el respeto a la soberanía de cada Estado parte.

Por las razones expuestas, esta Corte Constitucional concluye que las disposiciones contenidas en el Acuerdo y el Estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), guardan armonía y concordancia con el marco constitucional vigente.

IV. DECISIÓN

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

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

⁶ Constitución de la República. Art. 3 numeral 1. Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

⁷ El Régimen de Desarrollo se encuentra contemplado en el Título VI de la Constitución, Artículos 275 y siguientes. Entre sus objetivos, establecidos en el Art.276, encontramos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución; y, 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

DICTAMEN

1. Declarar que el “Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto” requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el “Acuerdo Constitutivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y su Estatuto” mantiene conformidad con la Constitución de la República.
3. Notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 09 de abril del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0027-11-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

SEGUNDA SALA

Jueza Constitucional Ponente: Dra. Wendy Molina Andrade

RESOLUCIÓN No. 0010-08-RA

ANTECEDENTES:

Comparece el señor José David Zurita Cantuña, en calidad de procurador común de los accionistas de la Compañía

de Transporte Granero del Valle “GRANVALL S.A.”, y deduce acción de amparo constitucional en contra del Dr. Marco Navas, Director Provincial del Consejo de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha, aduciendo una supuesta afectación de derechos al no concederles un incremento de cupos de trabajo para la mencionada compañía.

En lo principal, el accionante dentro de la acción de amparo constitucional, manifestó que con fecha 24 de septiembre de 2003, el Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha, otorgó el permiso de operación a la Compañía de Transporte Granero del Valle “GRANVALL S.A.”, mediante resolución No. 014-CPO-017-2003-CPTP. El permiso de operaciones tenía una vigencia de cinco años y otorgaba única y exclusivamente 7 cupos de trabajo para la prestación del servicio de transportes de taxis a su favor. Ante aquella situación, indica que acudió ante el Consejo Provincial de Tránsito con la finalidad de solicitar y justificar conforme lo que considera, es su derecho, el incremento de 36 cupos de trabajo, toda vez que, los accionistas tienen sus vehículos nuevos y que prestan sus servicios en la ciudad de Sangolquí. Argumenta además que, transcurridos 3 años, el Consejo Provincial de Tránsito; sin que, en su criterio, exista motivo alguno, procede a negar ese incremento, lo que le es comunicado mediante oficio No. 2006-0078-DA-CPTP de 24 de enero de 2006.

Señala también, que se ha transgredido el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, al no responder su petición en el plazo de 15 días. Que por ende, se ha afectado los derechos de los accionistas a los cuales representa, consagrados en los artículos 20 y 35 de la Carta Política del Estado de 1998.

Con base en el artículo 95 de la Constitución de la República de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional, propuso acción de amparo constitucional; solicitó se deje sin efecto el contenido del oficio No. 2006-078-DA-CPTP de fecha 24 de enero de 2006; y además, que se disponga que el Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, les conceda 36 cupos de operaciones para los accionistas de la Compañía de Transporte Granero del Valle “GRANVALL S.A.”.

Dentro de la audiencia pública, las partes comparecieron por intermedio de sus respectivos abogados defensores, excepto el Ab. Marco André Navas Suasnavas, quien compareció por su nombre y en representación del Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha. Todos los intervinientes realizaron sus respectivas alegaciones de forma oral, otorgándoles el juez la facultad para que posteriormente presenten sus alegaciones por escrito. Dentro del plazo concedido presentaron, entre las principales, las siguientes alegaciones: a) Por parte del procurador común de los accionistas de la Compañía de Transporte Granero del Valle “GRANVALL S.A.”, se indica que presenta una negativa pura y simple de las alegaciones realizadas tanto por el Director del Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha, como por el Delegado de la Procuraduría General del Estado; que ha planteado el amparo constitucional acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución y Art. 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional ya que el amparo, de manera sustancial,

tutela los derechos, garantías y libertades de las personas consagradas en la Constitución Política del Estado, contra actos ilegítimos de autoridades de la Administración Pública; y, hace referencia y adjunta copias de la acción de amparo 1022-2006, planteada por la compañía de taxis Alborno Cervutrans S.A., la cual presta sus servicios en el mismo cantón, en donde se demuestra que la señora jueza Octava de lo Civil de Pichincha, concedió la acción de amparo por falta de motivación del acto administrativo y ordenó el incremento de cupos. En el documento enviado, consta que dicha sentencia fue objeto de un recurso de apelación, en virtud del cual se envió el expediente al extinto Tribunal Constitucional; sin embargo, no consta la resolución adoptada en segunda instancia por el organismo. Asimismo, adjunta una resolución en la que el Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha acató la resolución dada por la jueza octava y procedió al incremento de cupos de dicha compañía. De igual manera hacen llegar al juez un estudio de factibilidad solicitado por la compañía y suscrito por el consultor Hugo Enrique Freire Almeida, con registro No. 1-08748-CIN. En dicho estudio, en la parte final de conclusiones, se recomienda un incremento de cupo a 38 unidades de trabajo y posteriormente señala que se debería incrementar la flota vehicular a 44 unidades. b) El Director Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha se manifiesta: Que alega la falta de *Litis consorcio* en virtud que comparecen varias personas a proponer la acción de amparo en calidad de accionistas de la Compañía de Transporte Granero del Valle "GRANVALL S.A.", pero que aparece solo la firma del señor David Zurita, quien compareció como procurador común de los demás accionantes, más no como representante legal de la citada compañía; que el permiso de operaciones es una concesión estatal que se entrega a una persona jurídica y no a personas naturales, y por tanto se cree que la decisión de no incrementar los cupos no causa perjuicio alguno a la compañía; alega que el silencio administrativo no opera de oficio sino a petición de parte y que se lo debe exigir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo; y, que el amparo constitucional no puede crear derechos sobre la concesión de cupos de permiso de operaciones, pues esto es facultad privativa del Estado mediante la aplicación de procedimientos técnicos y jurídicos aplicados por el Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de cada provincia. c) El delegado de la Procuraduría General del Estado señaló que el acto es legítimo pues proviene de una autoridad competente, que en este caso es el Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha; e indicó que resulta impertinente reclamar por vía de amparo constitucional la existencia de una supuesta aceptación tácita por silencio administrativo, al tenor del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, ya que el derecho que nace del silencio administrativo da lugar a un proceso de ejecución al que la negativa posterior no afecta, según la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia.

El señor Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, mediante resolución dictada el 12 de diciembre de 2007 resolvió aceptar la acción de amparo constitucional interpuesta en contra del oficio No. 2006-078-DA-CPTP dictado por el Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha. Esta resolución hace mención a la diferencia en la asignación de cupos a la compañía Alborno Cervutrans S.A. a la cual se le otorgan 64 cupos mientras que a la Compañía de Transporte Granero del Valle "GRANVALL S.A.,

se le concede únicamente 7 cupos. El juez además, señala en su resolución que se han violado los derechos fundamentales como son el de igualdad ante la ley y el derecho al trabajo.

Con un escrito presentado ante el juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha por parte del Dr. Luis Jaramillo Gavilán, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con lo previsto en el inciso sexto del Art. 95 de la Constitución Política, se apeló para ante el Tribunal Constitucional la resolución que concede la acción de amparo constitucional.

Mediante escrito de fecha 14 de febrero de 2013, la Compañía de Transporte Granero del Valle "GRANVALL S.A., a través de su representante legal, da a conocer a ésta Corte Constitucional que con fecha 30 de noviembre de 2010, el Director Provincial de la Comisión de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, procedió a otorgar 29 cupos, adicionales a los 7 ya obtenidos, a la Compañía de Transporte Granero del Valle "GRANVALL S.A., dando un total de 36 cupos. Siendo 43 los accionistas de la compañía, señala que requieren que la Corte Constitucional ordene a la Agencia Nacional de Tránsito la concesión de los siete cupos faltantes para completar 43.

Encontrándose el presente caso en estado de resolver, se realizan las siguientes

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- La Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación dentro de la acción de amparo constitucional, de conformidad con lo previsto en el Art. 52 de la Ley de Control Constitucional, derogada por la Ley No. 0 publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre de 2009, en concordancia con la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

SEGUNDA.- No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

TERCERA.- La acción de amparo constitucional, de conformidad con lo previsto en el Art. 95 de la Constitución Política y el Art. 46 de la Ley de Control Constitucional, tiene un propósito cautelar traducido en medidas de protección destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítima que viole o pueda violar derechos constitucionales protegidos, por lo que es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad y, como consecuencia, establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de los elementos de la legitimidad del acto emitido por la autoridad pública y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve para garantía de los derechos constitucionales vulnerados.

CUARTA.- El acto administrativo impugnado es el contenido en el oficio No. 2006-078-DA-CPTP de 24 de enero de 2006, emitido por el Director del Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha, en donde se

les niega a los accionantes el incremento de cupos de trabajo para la compañía Granvall S.A.

QUINTA.- El accionante, en la audiencia fundamenta sus argumentos en el contenido de otra acción de amparo constitucional que parecería tener similares características puesto que se refiere a la acción presentada por la compañía Albornoz Cervutrans S.A., y en la cual se acepta la acción de amparo por falta de motivación del acto y se suspende los efectos legales del oficio en el cual se les negaba el incremento de cupos que fue solicitado por la mencionada entidad, para prestar sus servicios en el mismo Cantón Rumiñahui. Sin embargo, no consta en el proceso la resolución adoptada en el caso en segunda instancia, lo que no permite determinar la decisión final en el caso. Así mismo, los derechos presuntamente vulnerados son distintos. Es más, no se puede verificar si existe una coincidencia en los casos, pues no se ha aparejado documentos que contengan el acto impugnado, con el objeto de verificar si la motivación de éste es equiparable a la del oficio impugnado en el presente caso. Por lo tanto, ambos casos no pueden ser equiparables y la decisión sobre el primero no condiciona el contenido de la presente resolución.

SEXTA.- El señor David Zurita, compareció a la audiencia dentro de la acción de amparo No. 1074-2007, en su calidad de Procurador Común nombrado por los accionistas de la compañía de Transportes Granvall S.A. al momento de la presentación de la acción, más vale la pena aclarar que, al mismo tiempo, el mencionado ciudadano también ejercía la representación legal de la compañía en su calidad de Gerente General, por lo que su comparecencia se encuentra plenamente legitimada en calidad de representante legitimado de una colectividad, conforme a las normas del artículo 95 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente al momento de la presentación de la acción.

SEPTIMA.- Resulta indispensable comprender que el anterior Consejo de Tránsito y Transporte Terrestre de Pichincha, actual Comisión Provincial de Transporte Terrestre, Tránsito, y Seguridad Vial, tenía, dentro de sus competencias aquellas establecidas en el artículo 31 literal a de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre⁸, entendiéndose entonces que, la competencia en tránsito era indiscutiblemente de la Comisión Provincial la misma que, conforme a la ley entonces vigente, era un órgano desconcentrado pero dependiente de la Comisión Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

OCTAVA.- La figura del silencio administrativo alegada por los accionantes, argumentando que pasaron 3 años sin haber recibido una respuesta a su solicitud de incremento de cupos por parte del Consejo Provincial de Transporte Te-

rrestre, Tránsito y Seguridad Vial, no es susceptible de ser declarada por medio de una acción de amparo constitucional, por constituir un asunto a ser resuelto por los organismos competentes de la Función Judicial en sede ordinaria.

NOVENA.- El derecho al trabajo, que según los accionantes les ha sido violentado, está consagrado en la Constitución de la República, pero a su vez, el ejercicio de este derecho está supeditado al cumplimiento de disposiciones legales referentes a la materia o actividad a realizarse; en el caso, prestar el servicio público de transporte en taxis. Dicho derecho tiene como obligación derivada el que el Estado asegure condiciones mínimas de acceso al trabajo, así como su desempeño en condiciones dignas, por medio de sus políticas públicas; así como la adopción de medidas tendientes a adoptar todas las medidas necesarias para proteger al trabajador contra eventuales abusos. Sin embargo, el garantizar dicho derecho no puede entenderse como el permitir todo tipo de actividad sin control alguno; máxime, si dicha actividad constituye un servicio ofrecido a la colectividad, como efectivamente es el caso del transporte de taxis. Al respecto, se puede observar que existen limitaciones legítimas al ejercicio de actividades que pueden estar establecidas en la legislación, como en este caso, estaban reguladas por la ley de la materia; es decir, en la extinta Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, y actualmente, en la Ley Orgánica de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial. Tanto en la norma derogada, como en la vigente, se prohíbe expresamente la prestación del servicio público de transporte en taxis por unidades que no se encuentren legalmente autorizadas para el efecto, estableciendo una sanción de tipo administrativa y pecuniaria para las personas que cometan esta clase de infracciones. La razón para dicha prohibición ha sido establecida, como se ha razonado en líneas precedentes, por razones de protección a los usuarios del servicio público de transporte, entre otros fines constitucionalmente válidos, perseguidos por la ley. Por el mismo motivo, tampoco puede afirmarse que la concesión de cupos deba estar constitucionalmente condicionada al número de socios de la compañía; pues el hecho que un grupo de personas se asocie con la finalidad pacífica de conformar una compañía anónima, conforme a las disposiciones contempladas en la Ley de Compañías, no genera, bajo ningún concepto, la obligatoriedad para el Estado de conceder a los accionistas de esa compañía, por el simple hecho de formar parte de ella, concesiones de frecuencias de transporte en taxis, como es el requerimiento de los accionantes.

DÉCIMA.- Del análisis del acto administrativo impugnado, es decir del oficio No. 2006-078-DA-CPTP, en la parte pertinente, se hace mención a una Resolución No. 035-DIR-2005-CNTH de 28 de septiembre de 2005 en la cual, el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, resolvió “ *actualizar las resoluciones adoptadas, en lo referente a la no concesión de nuevas rutas frecuencias, de permisos de operaciones, de informes previos a la constitución jurídica de nuevas organizaciones de transporte e incremento de cupos en las existentes, mientras se realiza el proceso de racionalización del servicio de transporte público*, lo que se observa es que, el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, ejerciendo su facultad reguladora consagrada en la Ley, lo que intentó fue regular la demanda de incremento de cupos de trabajo que a esa época se originó, así como organizar técnicamente la prestación del servicio público en razón de las necesidades de la población. Es

¹ Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, 1996 Ley 0 Registro Oficial 1002 de 02-ago-1996; derogada por Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 398 de 7 de Agosto del 2008: “Art. 31 Son deberes y atribuciones de los consejos provinciales de tránsito y transporte terrestres y de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas dentro de sus respectivas jurisdicciones: a) Organizar, planificar y controlar las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestre en su respectiva provincia, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres”

así que, una vez planificada y ejecutada la reestructuración para el análisis y concesión de frecuencias de transporte, la autoridad procedió a conceder las frecuencias que técnicamente necesitaba el sector en el que opera la compañía a la que pertenecen los representados por el accionante.

Por las consideraciones precedentes, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, en uso de las atribuciones que confiere la Constitución Política, en armonía con la actual Constitución,

RESUELVE:

1. Revocar la resolución venida en grado y, en consecuencia, negar la acción de amparo propuesta por la Compañía de Transporte Granero del Valle "GRANVALL S.A.
2. Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en la ley.

Notifíquese y publíquese.-

f.) Dra. Ruth Seni Pinoargote, **PRESIDENTA SEGUNDA SALA.**

f.) Dr. Fabián Jaramillo Villa, **JUEZ SEGUNDA SALA.**

f.) Dra. Wendy Molina Andrade **JUEZA SEGUNDA SALA.**

Razón.- Siento por tal que la presente resolución fue emitida y aprobada por los doctores Ruth Seni Pinoargote, Wendy Molina Andrade y Fabián Jaramillo Villa, Jueces de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, quienes suscriben a los veintiún días del mes de marzo del año dos mil catorce. Lo certifico.-

f.) Ab. Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA SEGUNDA SALA.**

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 08 mayo 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 002-14-SAN-CC.

CASO N.º 0006-11-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de enero de 2011, los señores Eduardo Herrera Montaluisa, Ena Espinoza Mora y Dolores Isabel Valencia Lar-

co, por sus propios derechos, presentaron ante la Corte Constitucional, para el período de transición, una acción por incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2 en contra del director del Hospital General Enrique Garcés y Ministerio de Salud Pública.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 28 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en ejercicio de su competencia, mediante auto del 29 de noviembre de 2011, avocó conocimiento de la presente causa, y sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión de los accionantes, admitió a trámite la causa N.º 0006-11-AN.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, quien mediante auto del 21 de junio de 2012, avocó conocimiento de la presente causa.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del martes 11 de diciembre de 2012, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, sustanciar el caso signado con el N.º 0006-11-AN. Por tal motivo, mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2012, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0006-11-AN a la jueza para su sustanciación.

Con providencia del 26 de noviembre de 2013, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y sustanciar la presente acción por incumplimiento.

Norma cuyo cumplimiento se demanda

Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008:

"Artículo 8.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios

mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso”¹.

De la demanda y sus argumentos

Los accionantes demandan el incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2 por parte del director del Hospital General Enrique Garcés y del Ministerio de Salud Pública, manifestando, en lo principal lo siguiente:

Que los comparecientes prestaron sus servicios en calidad de médico y enfermeras, respectivamente, por más de 30 años efectivos de labores, en virtud de los correspondientes nombramientos, en favor de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, y desempeñando las referidas funciones en el Hospital General Enrique Garcés de la ciudad de Quito. Posteriormente, a través de las respectivas acciones de personal les aceptaron la renuncia para acogerse a los beneficios de la jubilación y se les depositó en sus cuentas las cantidades que ahí detallan por concepto de estímulo a la jubilación voluntaria.

Citan textualmente el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, y respecto al mismo, alegan que: “De la interpretación literal o gramatical de estas disposiciones se colige que el monto de indemnización por retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos del sector público será de hasta siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total”, enfatizando que “Es más, el espíritu del Mandato Constituyente No. 2 publicado en el Registro Oficial No. 261 de 28 de enero de 2008, contribuye a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas, violentando el principio básico de ‘a igual trabajo, igual remuneración’; por lo que el Mandato no puede violentar el Principio Constitucional de igualdad previsto en el numeral 4 del Art. 66”.

Afirma que los mandatos constituyentes son parte del sistema jurídico ecuatoriano y deben ser acatados por las instituciones públicas, porque inclusive estos mandatos tienen un rango superior a la ley, señalando, además, que el derecho al pago de indemnización es un derecho inalienable e irrenunciable y resulta inconstitucional cualquier acto u omisión que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio del mismo, de conformidad con los numerales 6 y 8 del artículo 11 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 229 del texto Constitucional.

Exponen también que, amparados en lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el 20 de diciembre de 2010, presentaron ante el director del Hospital General Enrique Garcés el respectivo reclamo previo, siendo que dicho director negó sus solicitudes de reliquidación, y adjuntaron como prueba los respectivos oficios de negativa.

Pretensión concreta

Los legitimados activos solicitan que: “Con los fundamentos expuestos en los antecedentes y fundamentos de derecho, amparados en lo dispuesto por los artículos 93 de la Constitución de la República del Ecuador y 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,(...) la Corte Constitucional se servirá ordenar el cumplimiento inmediato de la Obligación constante en el Mandato Constituyente No. 2 (...), específicamente se proceda a la reliquidación de la bonificación por retiro voluntario para acogernos a la jubilación, que nos entregó la institución”.

Contestación a la demanda

Gerente del Hospital General “Enrique Garcés”

Comparece el doctor Marco Ochoa Medina, en su calidad de Gerente del Hospital General “Enrique Garcés”, y en lo principal manifiesta:

“La acción por incumplimiento del Art. 8 del Mandato 2, tiene otro mecanismo judicial para lograr su cumplimiento; esto es, EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Como lo han ejercitado otros tantos servidores públicos del Ministerio de Salud Pública que se encuentran en el mismo caso. Por otra parte, es a los dos años y más cuando plantean su reclamo, por la supuesta acción que no ha sido ejecutada; lo cual conduce a desvirtuar que tal hecho haya causado o haya provocado un perjuicio grave e inminente por el tiempo transcurrido, el cual, de haber existido ya desapareció (...) Sin embargo, los Ex – Servidores Públicos: Lcda. ENA ESPINOZA MORA, LCDA. DOLORES ISABEL VALENCIA LARCO y Dr. HUGO EDUARDO HERRERA MONTALUISA, nos presentan la Acción **POR incumplimiento del Mandato Constituyente N° 2 en su Art. 8**; sin recordar que en sus renunciaciones, cuyas copias debidamente certificadas nos permitimos adjuntar, jamás hacen mención a este Mandato Constituyente...”.

Indica que a los ahora accionantes se les aceptó la renuncia para acogerse al beneficio de la jubilación, recibiendo la indemnización que realmente les correspondía a la fecha de su separación de la institución, siendo que, el valor que por aquel concepto fue depositado en sus cuentas bancarias, se obtuvo en aplicación a la Resolución SENRES-2009-00200, publicada en el Registro Oficial N.º 9 del 21 de agosto de 2009.

En tal sentido alega que: «A esta fecha, de la presentación y aceptación de su renuncia, a pesar de no haberse acogido al Art. 8 del Mandato Constituyente N° 2, y que hoy recién lo argumentan, les indicamos que, al haber enunciado dicho Mandato dictado por la Asamblea Constituyente, la

¹ En la demanda se exige el cumplimiento del Mandato Constituyente No. 2 de manera general; sin embargo, de la lectura de la misma se observa que concentra su argumentación en la aplicación del artículo 8 de dicho mandato, específicamente de su primer inciso, cuestión que se evidencia en especial en los numerales 3.4 y 3.6 de la demanda de acción por incumplimiento.

Dirección del Hospital Enrique Garcés, acata lo manifestado en el Decreto Ejecutivo N°. 1701... en cuya Disposición Transitoria Segunda dispone que: «La SENRES, de conformidad con la planificación señalada en el Art. 8 del Mandato Constituyente N° 2, establecerá los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efectos de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicio».

Concluye señalando que con la mencionada resolución del SENRES y acogiendo a la tabla en ella señalada, mediante el cruce de variables entre edad y años de servicio en el sector público, se procedió a separar a los funcionarios hoy accionantes, a quienes se les otorgó como compensación por sus años de servicio los valores que ellos mismos reconocen en su demanda; cálculos efectuados en base al Decreto Ejecutivo N.º 1701 y a la Resolución SENRES N.º 2009-00200, de la cual no podía apartarse.

De esta forma alega que la institución demandada ha dado cumplimiento a las regulaciones establecidas apeándose a derecho de conformidad con las leyes existentes al momento de su renuncia, sin que los demandantes tengan nada que reclamar por este concepto, razón por la cual impugnan la acción por incumplimiento planteada y la nueva liquidación solicitada, afirmándose en la indemnización practicada, y niega “pura y simplemente los supuestos fundamentos de hecho y de derecho” de esta acción.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señala la casilla constitucional para recibir las notificaciones que le correspondan.

Audiencia Pública

A fojas 52 del expediente consta la razón sentada por el actuario respecto de la audiencia pública efectuada en el presente caso, diligencia a la cual concurrieron los accionantes, acompañados por su abogado patrocinador doctor Herney Viteri; por parte de la institución accionada, el doctor Miguel Arteaga, en representación del director del Hospital General “Enrique Garcés”; por parte del Ministerio de Salud, el doctor José Luis Pérez y en representación de la Procuraduría General del Estado, el doctor Jimmy Carvajal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los señores Eduardo Herrera Montaluisa, Ena Espinoza Mora y Dolores Isabel Valencia Larco se encuentran legitimados para interponer la presente acción por incumplimiento de norma, en virtud del 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.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento 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. De esta forma, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. En otras palabras, permite la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Así, frente a la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República, establece como competencia de la Corte Constitucional el “conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”. Por tanto, esta acción pone a disposición de las personas un mecanismo que permite exigir a las autoridades públicas o personas particulares, naturales o jurídicas, la realización de un deber que han omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

Respecto a la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 52 establece el objeto, ámbito y procedimiento a seguir para la presentación de esta acción. Conforme a la citada ley, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. No obstante, procederá únicamente cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, así como una reclamación previa de cumplimiento ante quien tiene la obligación de satisfacerla. Es decir, la acción por incumplimiento procede únicamente

si el incumplimiento se mantiene o si la autoridad pública o la persona natural o jurídica particular no contesta el reclamo en un término de cuarenta días².

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de diversas sentencias determinó también los presupuestos bajo los cuales opera esta garantía jurisdiccional de derechos, y estableció los siguientes presupuestos para su operatividad:

“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; y,
- 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 ordinarias³.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Conforme se desprende del expediente, corresponde a la Corte Constitucional establecer si el legitimado pasivo incumplió el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, para lo cual se sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

La norma cuyo cumplimiento se demanda ¿contiene una obligación clara, plena y exigible de hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?

El artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este orden, corresponde determinar si la norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación con las características mencionadas.

² Artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³ Sentencia No. 002-09-SAN-CC de 2 de abril de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 566 de 8 de abril de 2009.

⁴ Artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- 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, no hacer, clara expresa y exigible.

Los legitimados activos argumentaron en su demanda que de la interpretación literal o gramatical del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 “se colige que el monto de indemnización por retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos del sector público **será de hasta siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total**”, y por lo cual solicitan que “...la Corte Constitucional se servirá ordenar el cumplimiento inmediato de a Obligación constante en el Mandato Constituyente No. 2 (...), **específicamente se proceda a la reliquidación de la bonificación por retiro voluntario para acogernos a la jubilación, que nos entregó la institución**”. De esta forma, se observa que los accionantes buscan el cumplimiento de la norma mencionada, con la finalidad de que se les reconozca el incentivo por jubilación al haber presentado su renuncia y no habérseles cancelado los montos máximos establecidos en el referido mandato.

Ahora bien, identificada la norma cuyo cumplimiento se exige, esto es el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, corresponde entonces examinar el contenido de la misma. Para el efecto, resulta relevante mencionar algunos aspectos relacionados a dicha norma.

La Asamblea Constituyente aprobó el Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008, cuyos objetivos se encuentran expresados dentro de sus considerandos, los mismos que por un lado, señalan que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas y por otro lado, señalando que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de “a igual trabajo, igual remuneración”. Por tanto, el Mandato Constituyente N.º 2 tiene como principal objetivo establecer las bases que permitan superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo que existía en el sector público, a través del establecimiento de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por motivos de desvinculación de los servidores públicos.

En este sentido, el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 establece que:

“El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciadas a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes,

en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso”.

El alcance del mencionado artículo se orienta entonces a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con lo cual se pretende corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

Sobre aquello, es pertinente recordar lo manifestado por la Corte Constitucional, para el período de transición, respecto del Mandato en cuestión, estableciendo que: “El alcance del Mandato Constituyente N° 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o ‘abusos’ cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente N° 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, esta contiene una justificación objetiva y razonable”⁵.

De igual manera, la Corte Constitucional, para el período de transición, especificó también de manera clara que: “(...) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N° 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “**hasta**”, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas”⁶.

Es decir, la norma jurídica cuyo cumplimiento se pretende mediante esta acción establece topes máximos para la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público; monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 001-10-SAN-CC, caso N.º 040-09-AN.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 002-12-SAN-CC, caso N.º 041-09-AN.

La Corte Constitucional ha mantenido la línea jurisprudencial y ha sido enfática al manifestar sobre este tema que: “[...] se trata entonces de una disposición general, que tiende a regular y fijar los montos máximos de indemnización a percibir, por supresión de partidas, retiro voluntario o renuncia voluntaria de las y los servidores públicos. Es decir, la norma contenida en el Mandato Constituyente No. 2, conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, más no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones”⁷.

Por consiguiente, el Mandato Constituyente N.º 2 no contiene una obligación de pagar un monto específico, siendo por esto que mediante la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo N.º 1701, se determinó que la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos –SENRES–, como organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones, determinara los valores a pagar para hacer aplicable el artículo 8 del referido Mandato⁸. Así, con este propósito, la SENRES determinó parámetros objetivos para la liquidación de las correspondientes indemnizaciones de quienes se acogieron a la jubilación voluntaria, estableciéndose de forma objetiva tablas para fijar los valores de las jubilaciones de los servidores públicos; valores que varían de manera progresiva para aquellos servidores que tengan mayor edad y para quienes hayan prestado mayor tiempo de servicio en el sector público⁹.

En el caso *sub examine* se evidencia que el reclamo surge en razón de la interpretación realizada por los accionantes en lo que respecta al cálculo realizado. Es decir, la inconformidad de los accionantes no busca obtener el pago de la indemnización por su renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación, sino que específicamente solicitan la “reliquidación de la bonificación” recibida por retiro voluntario para acogerse a la jubilación pagada por la entidad accionada. En este orden de ideas y atendiendo la naturaleza de la acción por incumplimiento, la Corte Constitucional no puede a través de esta acción interpretar la norma y determinar si la autoridad pública ha obrado en armonía con lo ordenado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, puesto que, tal como lo menciona la línea jurisprudencial antes citada, dicha norma “conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, más no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones”.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 005-13-SAN-CC, caso N.º 0071-11-AN.

⁸ Cfr. Decreto Ejecutivo N.º 1701, Registro Oficial N.º 592 del 18 de mayo de 2009. DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA: “La SENRES, de conformidad con la planificación señalada en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, establecerá los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efectos de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicio”.

⁹ Cfr. Resolución N.º SENRES-2009-00200 del 12 de agosto del 2009; suplemento del Registro Oficial N.º 9 del 21 de agosto del 2009.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso no se configura una obligación de hacer que sea clara, expresa y exigible reclamada por los legitimados activos, requisito *sine qua non* para la procedencia del incumplimiento de norma planteado de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como también en la jurisprudencia constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria de 09 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0006-11-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 010-14-SIS-CC

CASO N.º 0056-09-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 22 de diciembre de 2009, el señor Justino Polibio Duque Rosero presenta acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contra de la Dirección Provincial de Educación del Carchi (actual Coordinación Zonal de Educación N.º 1) y la Dirección del Colegio Nacional "Ingüeza" (actual Escuela de Educación Básica "Ingüeza"), por considerar que hasta la fecha no han dado cumplimiento a la resolución dictada por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, el 16 de enero de 2008, dentro de la acción de amparo N.º 1057-07-RA.

En virtud del sorteo realizado en el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión extraordinaria del 11 de febrero de 2010, le correspondió al ex juez constitucional, Roberto Brhunis Lemarie, la sustanciación de la presente causa.

Mediante auto del 11 de marzo de 2010, el ex juez constitucional, Roberto Brhunis Lemarie, avocó conocimiento de la causa.

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

En virtud del sorteo de causas realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, del 21 de marzo de 2013, le correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, la sustanciación de la causa N.º 0056-09-IS.

Con memorando N.º 0157-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa.

Con providencia del 14 de octubre de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción.

En virtud de la solicitud presentada por el actuario del despacho del juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, el 14 de enero 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 17 de enero de 2014, certificó que la presente causa tiene relación con el caso N.º 1057-07-RA, que ya se encuentra resuelto.

Resolución constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que se ha incumplido la resolución dictada por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional,

el 16 de enero de 2008, dentro de la acción de amparo N.º 1057-07-RA, en la cual se dispuso lo siguiente:

“RESUELVE

1. Revocar la resolución venida en grado; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional presentada por el señor Justino Polibio Duque Rosero.
2. Ejecutoriada la presente resolución, remítase el expediente al juez de instancia para los efectos determinados en el Art. 55 de la Ley Orgánica Control Constitucional, concediéndole el término de diez días a partir de la recepción del proceso para que informe sobre la ejecución de la decisión adoptada, cumplido el término y de persistir el incumplimiento, comunique de inmediato a este Tribunal, para la aplicación de lo previsto en el Art. 60 del Reglamento de Tramite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase”.

Detalle y fundamentos de la demanda

El señor Justino Polibio Duque Rosero, en su demanda, manifiesta que “pese al tiempo transcurrido no se ha cumplido con lo resuelto por la Ex Primera Sala del Tribunal Constitucional; y tanto es así que todas las sanciones impuestas ilegalmente por los diferentes Organismos de Educación en contra del compareciente, siguen vigentes, haciendo caso omiso a lo emanado en esta causa por el Organismo Máximo del Estado Ecuatoriano como es la Corte Constitucional”.

Pretensión

El señor Justino Polibio Duque Rosero, únicamente, señala:

“por lo expuesto y de conformidad a lo establecido en la Constitución del Estado Ecuatoriano en vigencia, en su Art. 436 numeral nueve, presento ante sus autoridades la ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DEL AMPARO CONSTITUCIONAL, a fin de que se reviertan las sanciones hasta ahora ilegalmente impuestas en contra de mi persona, siendo estas de tipo administrativo, pecuniario y moral”.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Juez único multicompetente de lo civil del cantón Espejo, provincia del Carchi

Mediante escrito presentado el 25 de octubre de 2013, el doctor Iván Antonio Sandoval Villareal, juez único multicompetente de lo civil del cantón Espejo de la provincia del Carchi (antes denominado juez séptimo de lo civil del Carchi), manifiesta lo siguiente:

En el proceso de instancia se puede verificar que el 04 de abril de 2008, el accionante solicitó al juez de la causa comunique por qué no se ha cumplido con la orden dada, puesto que han transcurrido varios meses. El juez de

aquella época, puso en conocimiento de los demandados aquella solicitud y ante ello, mediante oficio N.º 054-C-CNI del 18 de abril de 2008, la rectora del Colegio Nacional “Ingüeza” informó que el señor Justino Polibio Duque Rosero fue reintegrado a sus funciones de docente. Por lo que, mediante providencia del 21 de abril de 2008, se señaló que el Colegio Nacional “Ingüeza” ha dado cumplimiento a la resolución del Tribunal Constitucional.

Señala que consta de la providencia del 25 de abril de 2008, que el juez séptimo de lo civil del Carchi concurrió el 21 de abril de 2008, en compañía del secretario del juzgado, hasta las instalaciones del Colegio Nacional Ingüeza, donde constataron que un grupo de padres de familia y alumnos del plantel se habían tomado las instalaciones del colegio y habían impedido el ingreso de la rectora y profesores, manifestando que mientras el director provincial de Educación del Carchi, no remueva de sus funciones al profesor Justino Polibio Duque Rosero, la medida se mantendría inalterable.

No obstante de aquello, afirma que a fojas 70 y vta., del expediente, consta la razón sentada por el secretario (e) del Juzgado Séptimo de lo Civil del Carchi, quien señala textualmente que “para fines de ley (...) hago constar que la Rectora del Colegio Nacional Ingüeza ha dado cumplimiento a la resolución del Tribunal Constitucional reintegrando al demandante a las funciones de profesor de establecimiento, me remito al Of. de fojas 62 y 67”. Del mismo modo, señala que a fojas 89 consta la razón sentada por el secretario en la que señala que el accionante ha estado concurriendo al Colegio Nacional Ingüeza, a dictar la materia de Agronomía, desde el 31 de enero de 2008.

Finalmente, manifiesta que a fin de verificar la situación actual del accionante con relación a su actividad laboral dentro de la institución, concurrió personalmente el 24 de octubre de 2013 al Colegio Nacional “Ingüeza”, lugar en el cual tomó contacto con la señora rectora de la Institución, quien en forma verbal le manifestó que el señor Justino Polibio Duque Rosero, se encontraba actualmente prestando sus servicios dentro de la institución, pero sin tener carga horaria alguna.

Escuela de Educación Básica “Ingüeza”

La licenciada Yolanda Jiménez, directora (e) de la Escuela de Educación Básica “Ingüeza”, mediante oficio N.º 028-2013-2014-EEBI-D del 24 de octubre de 2013, basada en el archivo de la Institución, certificó que el señor Justino Polibio Duque Rosero “desde el 07 de octubre de 2010 hasta la presente fecha se encuentra laborando normalmente en el plantel”.

Audiencia pública

El 19 de noviembre de 2013, se llevó a cabo, por video conferencia, la audiencia pública a la cual concurrieron las siguientes personas: El legitimado activo, señor Justino Polibio Duque Rosero, acompañado por su abogado defensor, doctor Miguel Hermosa Burbano; el doctor Julio Goyes Dorado, en representación de la Coordinación de Educación Zonal N.º 1 y de la Escuela de Educación Básica “Ingüeza” y, el doctor Iván Sandoval Villareal, juez único multicompetente del cantón Espejo de la provincia del Carchi.

El representante del legitimado activo, durante su intervención principalmente manifestó que hasta la presente fecha las entidades demandadas no han dado cumplimiento a lo dispuesto por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, toda vez que se iniciaron varios sumarios administrativos en contra del señor Justino Polibio Duque Rosero, en virtud de los cuales fue suspendido en el ejercicio de sus labores por varias ocasiones. Indicó que una de las sanciones impuestas fue la dictada por la Dirección Provincial de Educación del Carchi, el 20 de agosto de 2008, en virtud de la cual lo suspendieron por 30 días sin derecho a remuneración. Aseguró que las sanciones impuestas con posterioridad a lo resuelto por el ex Tribunal Constitucional demuestran que las entidades demandadas incumplieron la sentencia constitucional. Concluyó su exposición, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes y la cuantificación de los daños y perjuicios causados a su representado.

Por su parte, el representante de la parte accionada en lo principal señaló que según obra del proceso, el 20 de junio de 2008, el secretario del Juzgado Séptimo de lo Civil del Carchi, certificó el cumplimiento de lo resuelto por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, indicando lo siguiente: «para los fines de ley hago conocer y acatando la providencia de 07 de junio de 2008, hago constar que la Rectora del Colegio Nacional “Ingüeza” ha dado cumplimiento a la Resolución del Tribunal Constitucional reintegrando al demandado a las funciones de profesor del establecimiento». Por lo que afirmó que las entidades demandadas cumplieron íntegramente lo ordenado en la resolución constitucional.

Finalmente, intervino el doctor Iván Sandoval, como responsable del Juzgado Único Multicompetente de lo Civil del Cantón Espejo de la provincia del Carchi, (ex Juzgado Séptimo de lo Civil del Carchi), quien indicó que se ratificaba en el contenido del informe presentado al juez ponente y recalcó que de la revisión del proceso se podía verificar que en la presente causa se dio cumplimiento a lo resuelto por el ex Tribunal Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 el artículo 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción de incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciu-

dadano 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

Un Estado constitucional se caracteriza por contar con mecanismos claros de protección y garantía de derechos, ello implica necesariamente, contar con mecanismos para garantizar el cumplimiento y respeto de las decisiones adoptadas en materia constitucional. Con este fin, la Constitución de la República, en el artículo 436 numeral 9, ha determinado que la Corte Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y, por consiguiente, tiene la potestad de conocer y sancionar los casos de incumplimiento.

La acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que constituye un verdadero derecho de todas las personas para acceder a una protección judicial real y efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de indefensión para los afectados. A partir de esta necesidad, el constituyente ecuatoriano ha incorporado esta garantía con el fin de dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales. De este modo, los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o la reparación integral; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones.

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

“El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado”¹.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Para la resolución de la presente causa esta Corte estima necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se ha dado efectivo cumplimiento de la resolución emitida el 16 de enero de 2008, por la Primera Sala del Tribunal Constitucional?

El accionante ha manifestado, tanto en su demanda como durante la audiencia pública efectuada durante la sustanciación

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

de la presente causa, que la resolución emitida por el Tribunal Constitucional no se ha cumplido puesto que, posterior a su emisión, las autoridades educativas le han impuesto sanciones de diversa índole.

Una vez analizada dicha resolución se observa que la misma, en su parte resolutoria, dispuso la revocatoria de la sentencia subida en grado y concedió la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Justino Polibio Duque Rosero. Según se desprende de la demanda de amparo constitucional planteada por el accionante (fs. 06 del expediente de instancia) el amparo fue presentado con el fin de que se suspenda el acto ilegítimo por medio del cual se le asignó funciones de inspección dentro del plantel educativo. De modo concreto el accionante solicitó:

“Concurro ante su Autoridad y solicito que mediante Resolución de Amparo Constitucional dictada por su Judicatura, se suspendan en forma inmediata y oportuna el acto y actos precedentes que conlleven a asignarme FUNCIONES EXTRAS DE INSPECCIÓN”.

Asimismo, de la *ratio decidendi* de la resolución constitucional emitida por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 16 de enero de 2008, se desprende que:

“CUARTA.- (...) Sin embargo, pese a que el demandante es el docente de mayor antigüedad y experiencia en este establecimiento, se le ha encomendado labores absolutamente distintas a las que por disposición del ministerio del ramo, se le encomendaron. Para realizar dicho cambio de funciones en ningún momento se inició el trámite correspondiente, violándose de esta manera la norma contenida en el numeral 10 del Art. 24 de la Ley Suprema que prescribe que ‘nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento’.

De manera que, al haber sido concedido el amparo constitucional por parte del Tribunal Constitucional, para dar efectivo cumplimiento a dicho fallo, correspondía al accionado –Escuela Nacional Ingüeza– suspender la asignación de las horas de inspección y dejar únicamente aquellas correspondientes a las actividades de profesor del área de agronomía.

Para determinar si se ha cumplido íntegramente con dicha resolución, esta Corte ha procedido a realizar la correspondiente verificación y análisis del expediente de la causa y de los informes presentados por todos los involucrados durante la sustanciación del caso.

Según consta en el expediente de instancia, a fojas 68, la profesora Cristina Ortiz, rectora (e) del Colegio Nacional “Ingüeza” informó al juez séptimo de lo civil del Carchi respecto de las acciones administrativas que tomó ella y el Consejo Directivo para dar cumplimiento a la resolución del amparo constitucional. Así en dicho oficio señala lo siguiente:

“Debo hacer conocer a usted señor Juez y al peticionario que en ningún momento el señor Justino Polibio Duque Rosero, ha sido destituido de las funciones de docente del establecimiento al que pertenecemos, por lo tanto no cabe ninguna acción de personal para restituirlo. La petición de Amparo se refirió únicamente a que el Docente se le asigne

únicamente dentro de su carga horaria la materia de Agronomía, y esto es lo que se ha dado estricto cumplimiento como lo indico con la disposición U.E. 1702 del 06 de febrero de 2008, en el que me permito instruir a los miembros de la comisión técnica del establecimiento para que a partir del 7 de febrero del 2008, el profesor Duque tenga a su cargo las tres horas de agronomía semanales repartidas a octavo, noveno y décimo años, restándole las tres horas de educación musical y la inspección, actividad que nunca la desempeñó”.

De igual forma, se ha verificado que a fs. 91 y vta., del proceso de instancia, consta la providencia emitida por el juez séptimo de lo civil del Carchi, el 29 de agosto de 2008, en la cual textualmente señala:

“De otro lado, el señor Secretario luego de revisar el proceso sienta una razón a fojas 89 señalando que Justino Polibio Duque Rosero ha estado concurriendo al Colegio Nacional Ingüeza a dictar la materia de agronomía desde el 31 de enero de 2008 hasta el 21 de febrero de 2008. Por tanto, se ha acatado con lo resuelto por el Tribunal constitucional”.

Ahora bien, en esta misma línea, dentro del proceso constitucional sustanciado ante esta Corte consta el oficio suscrito por la licenciada Yolanda Jiménez, actual directora (e) de la Escuela de Educación Básica Ingüeza (antes Escuela Nacional Ingüeza), en el cual informa a esta Corte que, basándose en el archivo de la institución, certifica que el docente se encuentra laborando normalmente en el plantel desde el 07 de octubre de 2010.

De fojas 64 a 76 vta., consta además el informe de descargo presentado por las señoras Emérita Salas Ortega, directora distrital 1 de Educación San Pedro de Huaca-Tulcán y Blanca Cristina Ortiz ex rectora del Colegio Nacional Ingüeza en el que afirman que se dio estricto cumplimiento a la resolución emitida por el Tribunal Constitucional y para probarlo adjuntan copia certificada del oficio N.º 054-C-CNI del 18 de abril de 2008, suscrito por la directora (e) del Colegio Nacional Ingüeza a través del cual informa al juez séptimo de lo Civil del Carchi, que el profesor Justino Polibio Duque Rosero fue reintegrado a sus funciones de docente en este plantel desde el día señalado por el director de Educación; así como también de la providencia dictada el 21 de abril de 2008, por el juez séptimo de lo civil del Carchi, en la cual señala que el Colegio Nacional Ingüeza ha dado cumplimiento a la resolución de la Primera Sala del Tribunal Constitucional del 16 de enero de 2008.

Asimismo, durante la audiencia efectuada el 19 de noviembre de 2013, ante la pregunta del juez constitucional ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, respecto de si fueron retiradas las horas de inspección asignadas al accionante, todas las partes involucradas en la causa, afirmaron que las autoridades educativas, una vez conocido el fallo dictado por el Tribunal Constitucional, suspendieron inmediatamente la carga horaria adicional que le había sido asignada al profesor Justino Polibio Duque Rosero como inspector del Plantel. Afirmación respecto de la cual el representante del legitimado activo no hizo ningún pronunciamiento en contrario.

Finalmente, esta Corte estima necesario destacar que el accionante ha alegado el incumplimiento debido a que se le impusieron diversas sanciones administrativas con posterioridad a la emisión del fallo. No obstante, del análisis que se ha efectuado en el presente caso no se ha encontrado que las supuestas sanciones que menciona el accionante tengan relación alguna con la resolución cuyo cumplimiento se ha demandado. Además, no se ha comprobado que la restitución de la carga horaria como profesor únicamente de agronomía se haya visto afectada por algún proceso administrativo iniciado por las autoridades educativas en contra del accionante.

De lo expuesto, esta Corte ha constatado que el Colegio Nacional Ingüeza retiró toda carga horaria adicional que se le había asignado al accionante y dispuso que se limite a impartir la clase de agronomía a octavo, noveno y décimo año. En tal virtud, se colige que la resolución emitida por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional ha sido cumplida íntegramente por las entidades demandadas.

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 la resolución dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 16 de enero de 2008, ha sido cumplida.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 02 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a abril 24 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0056-09-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 24 de abril del dos mil catorce, en calidad de presidenta (e) de la

Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a abril 24 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 011-14-SIS-CC

CASO N.º 0032-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Rafael Jácome Sánchez, por sus propios derechos y en calidad de gerente y como tal, representante legal de la compañía DENEBCIA LTDA., el 14 de marzo de 2011, presenta acción de incumplimiento de sentencia, pues indica que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, no ha cumplido con la sentencia del 27 de julio de 2010, emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, dentro de la acción de protección N.º 2010-0245; 184-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó el 25 de febrero de 2011, que en referencia a la acción N.º 0032-11-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Una vez posesionada la primera Corte Constitucional, habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conforme el artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 02 de septiembre de 2013, avocó conocimiento.

Decisión judicial cuyo cumplimiento se demanda

La decisión judicial cuyo incumplimiento se alega, es la sentencia dictada el 27 de julio de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, dentro de la acción de protección N.º 2010-0245; 184-2010, la misma que en su parte pertinente, señala:

“(…) ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, LA SALA UNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE

SUCUMBÍOS, Resuelve revocar la sentencia dictada por el señor Juez Segundo de lo Civil de Sucumbíos y aceptar la acción de protección propuesta por el señor Eliseo Sarmiento Valero, representante legal de Constitución C.A Cía de Seguros, y en tal virtud se **deja sin efecto el contenido de la resolución 2009309 de 9 de diciembre de 2009, así como de todos los efectos que de ella se derivan esto es los efectos de los oficios 1978-PPR-VPR-FIN-2010 de 30 de marzo del 2010; 23-PGER-PPRO-SPR-ASC-2010 de 20 de mayo del 2010; 788-EGER-DEO-FIN-TES-2010 de 1 de junio del 2010, mediante los cuales se comunica a Constitución C.A. de Seguros que haga efectivas las garantías Nros. 10147 y 10113 de fiel cumplimiento de contrato y buen uso de anticipo rendidas por DENEBCía. Ltda., respecto del contrato No. 2008-128 suscrito el 17 de diciembre del 2008 a favor de Petroproducción.- Notifíquese.-** (El énfasis le pertenece a la Corte).

Argumentos planteados en la demanda

El señor Rafael Jácome Sánchez, por sus propios derechos y en calidad de gerente y como tal, representante legal de la compañía DENEBCIA. LTDA., en la demanda presentada el 14 de marzo de 2011, manifiesta que su representada, el 17 de diciembre de 2008, suscribió con PETROPRODUCCIÓN (ahora EP PETROECUADOR), un contrato mercantil signado con el N.º 2008-120, para la prestación del servicio de actividades complementarias de protección y seguridad física en el distrito amazónico.

En virtud del mencionado contrato, se solicitó a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., la emisión de dos garantías, que fueron emitidas a favor de la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador PETROPRODUCCIÓN, una signada con el N.º 10147, para garantizar el fiel cumplimiento de contrato, y otra signada con el número 10113, para garantizar el buen uso del anticipo entregado.

Señala que mediante resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, PETROPRODUCCIÓN resolvió la terminación unilateral de contrato. Como consecuencia, mediante oficios Nos. 1978-PPR-VPR-FIN-2010 del 30 de marzo de 2010 y 788-EGER-DEO-FIN-TES-2010 del 01 de junio de 2010, PETROPRODUCCIÓN requirió de la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A, la efectivización de las pólizas de seguros de fianza emitidas por dicha compañía.

Ante esto, la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., presentó una acción de protección, contra la resolución de terminación unilateral de contrato N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009. El juez segundo de lo civil de Sucumbíos, con sede en Shushufindi, negó la acción de protección propuesta. Frente a la apelación presentada por la antedicha compañía de seguros, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, mediante sentencia del 27 de julio de 2010, revocó la sentencia subida en grado y aceptó la acción de protección propuesta.

Afirma que a pesar de la decisión de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, EP PETROECUADOR suspendió y mantiene suspendida la prestación de servicios de DENEBCIA. LTDA., provocándole graves perjuicios, fundamentalmente de carácter

económico, así como la inclusión de manera personal y a su representada DENEBCIA. LTDA., en el listado de contratistas incumplidos del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Agrega que, mediante providencia dictada en 14 de enero de 2011, el juez segundo de lo civil de Sucumbíos, con sede en Shushufindi, corrió traslado a EP PETROECUADOR, para que informe y certifique si ha dado estricto cumplimiento de la sentencia dictada por última instancia; ante lo cual, mediante escrito presentado el 03 de febrero de 2011, EP PETROECUADOR, ha manifestado lo siguiente:

“...EP PETROECUADOR no ha insistido a la aseguradora a que ejecute las garantías de fiel cumplimiento del contrato y buen uso del anticipo...De otra parte, en virtud de que la Corte dejó sin efecto la resolución 2009309, con la cual se declaró la terminación unilateral del contrato 2008-120, se ha intentado continuar con su ejecución, pero, debido a que resultaba imposible para las dos partes hacerlo, DENEBCía. Ltda., y EP PETROECUADOR, están dentro de un proceso de mediación ante el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado...De esta forma se ha cumplido con su requerimiento y se ha demostrado que se ha ejecutado la sentencia de la sala única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, por lo que, acorde con el artículo 21 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales, corresponde que se disponga su archivo”.

Pretensión concreta

De manera específica, el accionante solicita que mediante sentencia la Corte Constitucional:

“...declare y sancione el incumplimiento incurrido tanto de parte de la entidad incoada, EP PETROECUADOR, como por su Gerente General y Representante Legal, Ingeniero Marco Calvopiña Vega, de la sentencia dictada el día martes 27 de julio de 2010 por la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, dentro de la causa No. 2010-0245...Su Autoridad ejercerá todas la facultades que la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen, con el objeto de que la parte demandada:

- Se abstenga de la ejecución de los oficios 1978-PPR-VPR-FIN-2010, de 30 de marzo de 2010; 23-PGER-PPRO-SPR-ASC-2010 de 20 de mayo de 2010; y 788-EGER-DEO-FIN-TES-2010, de 1 de junio de 2010.
- Proceda a la inmediata devolución a la compañía CONSTITUCIÓN C.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS de las garantías que fueron emitidas por dicha compañía aseguradora a favor de la parte demandada por cuenta de mi representada: una, signada con el número 10147 para garantizar el fiel cumplimiento de contrato; y otra, signada con el número 10113, para garantizar el buen uso del anticipo entregado.
- Restablezca inmediatamente la situación jurídico-contractual al estado anterior a la violación.
- Elimine del Registro actual e histórico de Proveedores Incumplidos a cargo del Instituto Nacional de Compras Públicas INCOP, el nombre mío y el de mi representada.

- e) Remedie los daños y perjuicios ocasionados tanto a mi persona como a mi representada, mediante la ilegal resolución de terminación unilateral de contrato”.

Contestación a la demanda

El ingeniero Marco Calvopiña, gerente general y representante legal de EP PETROECUADOR, mediante escrito ingresado el 27 de diciembre de 2011, manifestó que el 08 de julio de 2009, con oficio N.º 5503-PPR-VPR-2009, PETROPRODUCCIÓN puso en conocimiento de la contratista la intención de terminar unilateralmente el contrato, debido a los incumplimientos en que había incurrido, para lo cual adjuntó el informe técnico y económico, concediéndole el término de 15 días para que remedie, justifique o corrija los incumplimientos. Posteriormente, el 28 de agosto de 2009, mediante memorando N.º 14-CSF-2009, el coordinador de seguridad física, informó que la contratista ha continuado incumpliendo varias de sus obligaciones contractuales. Como consecuencia de ello, el 09 de diciembre de 2009, mediante resolución 2009309, PETROPRODUCCIÓN declaró terminado unilateralmente el contrato 2008120 y a la contratista DENEBA CIA. LTDA., como incumplida.

Afirma que la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., sin ser la contratista presuntamente afectada por la terminación unilateral del contrato, presentó acción de protección requiriendo que se deje sin efecto el oficio N.º 1978-PPR-VPR-FIN-2010 y el oficio N.º 788-EGER-DEO-FIN-TES-2010, con los que se requirió la ejecución de las garantías emitidas para asegurar el cumplimiento del contrato 2008120 y el buen uso del anticipo. La acción de protección fue negada en primera instancia, y en apelación fue aceptada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

Señala que el 01 de febrero de 2011, la Coordinación de Gestión Financiera de la Gerencia de Exploración y Producción, órgano encargado de administrar y ejecutar las pólizas de los contratos suscritos por la ex PETROPRODUCCIÓN, emitió el memorando N.º 041 EFIN-TES-2011, en el que indica haber dejado sin efecto la solicitud de ejecución de las garantías. Por tal razón, la garantía de fiel cumplimiento N.º 10147 fue renovada por la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., y la garantía de buen uso del anticipo N.º 10113 fue devuelta el 05 de enero de 2011, demostrando con ello que se cumplió con la sentencia dictada. Particular que fue puesto en conocimiento del Juzgado Segundo de lo Civil de Sucumbíos.

Alega que dado que DENEBA CIA. LTDA., no fue quien propuso la acción de protección, carece de legitimidad activa para presentar una acción de incumplimiento de tal sentencia. Quien podría hacerlo, en el supuesto del incumplimiento que se alega, es la demandante de la acción de protección, es decir, la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., quien al no haberlo hecho, ha demostrado su tácita conformidad con la ejecución de la sentencia.

Señala que la sentencia que se presume incumplida, jamás dispuso que se indemnice a la ex contratista por la terminación unilateral del contrato, por lo que resulta improcedente que, a pretexto de un presunto incumplimiento de sentencia,

DENEBA CIA. LTDA., pretenda que se le entregue sumas de dinero por temas jamás tratados ni resueltos en la sentencia presuntamente incumplida.

Indica que la accionante solicita en su demanda que se devuelvan a la aseguradora Constitución C. A., la garantía de fiel cumplimiento N.º 10147 y la de buen uso del anticipo N.º 10113, que se emitieron para asegurar la ejecución del contrato 2008120 y el apropiado uso del anticipo entregado, respectivamente; mismas que, según lo establece la ley y lo estipula el mismo contrato, deben permanecer vigentes hasta que se suscriba el acta de entrega recepción o se devengue el anticipo correspondiente. Sin embargo, al mismo tiempo y en forma notablemente contradictoria, solicita que se restablezca inmediatamente la situación jurídico-contractual, es decir, que se restablezca al momento en que aún se estaba ejecutando el contrato. Por tanto, si el contrato debe seguir ejecutándose, según pretende la demandante, también deben mantenerse las garantías, al menos la de fiel cumplimiento, misma que debe estar vigente hasta la suscripción del acta entrega recepción definitiva del contrato público. Aclara además que la sentencia emitida por la Corte Provincial de Sucumbíos, nunca dispuso que se devuelvan las garantías sino que estas se dejen de ejecutar, lo cual se acató pues no se insistió en su ejecución.

Afirma que la empresa EP PETROECUADOR, cumplió con la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, ya que al haberse dejado sin efecto los oficios con los cuales se requirió a la aseguradora la ejecución de las garantías, EP PETROECUADOR, acatando la sentencia, no requirió más su ejecución y devolvió la garantía de buen uso del anticipo. Agregan que es imposible que se sostenga válidamente que constituye un incumplimiento de la sentencia la falta de devolución de las referidas garantías, cuando eso no fue dispuesto en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

En atención a la providencia del 19 de diciembre de 2011, suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, ex juez constitucional, emiten informe sobre las sentencias relacionadas con el incumplimiento que se demanda, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos y el juez segundo de lo civil de Sucumbíos, con sede en el cantón Shushufindi, en lo pertinente, mencionan:

El abogado Nicolás Zambrano y los doctores Juan Núñez y Milton Toral, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, mediante oficio N.º 283-S-CPJS-2011 del 26 de diciembre de 2011, manifestaron que el 27 de julio de 2010, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos dictó sentencia en la que resolvió aceptar la acción de protección propuesta por la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., y revocar la sentencia dictada por el juez segundo de lo civil de Sucumbíos, dejándose sin efecto el contenido de la resolución 2009309 del 09 de diciembre de 2009, así como de todos los efectos que de ella se derivan, es decir, los contemplados en los oficios 1978-PPR-VPR-FIN-2010 del 30 de marzo de 2010; 23-PGEER-PPRO-SPR-ASC-2010 del 20 de mayo del 2010; 788-EGER-DEO-FIN-TES-2010 del 01 de junio de 2010, mediante los cuales se comunica

a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., que haga efectiva las garantías Nros. 10147 y 10113 de fiel cumplimiento de contrato y buen uso de anticipo rendidas por DENEBA CIA. LTDA., respecto del contrato N.º 2008-128 suscrito el 17 de diciembre de 2008 a favor de PETROPRODUCCIÓN.

Señalan que la sentencia quedó ejecutoriada por ministerio de ley, el 21 de septiembre de 2010, luego de resolver las peticiones de ampliación y aclaración de las partes. La causa N.º 245-2010-S-CPJS, fue devuelta al juzgado de origen para que se ejecute el fallo. Por ende, la causa constitucional de la referencia no está en el despacho de la Sala, sino en el Juzgado Segundo de lo Civil de Sucumbíos, con sede en Shushufindi, a donde fue remitida para su ejecución, por lo que desconocen las razones del incumplimiento de las disposiciones de la sentencia emitida.

El abogado Ernesto Serrano Bonilla, juez temporal segundo de lo civil de Sucumbíos, mediante escrito recibido el 29 de diciembre de 2011 a las 10h59, manifiesta que la acción de protección propuesta por la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., fue negada, por cuanto es facultad de la contratante dar por terminado el contrato por no cumplir lo acordado, hecho que fue demostrado durante la tramitación de la causa, dejando a salvo los derechos del accionante para que en caso de tener algún derecho lo inicie en vía administrativa, porque así lo establece la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública. Sin embargo, el agraviado presentó recurso de apelación, el mismo que fue aceptado por la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, motivo por el cual regresó el proceso para que se ejecute en la forma resuelta por el superior, poniendo a conocimiento de las partes de la recepción del proceso.

Posteriormente se solicitó a EP PETROECUADOR, que de estricto cumplimiento a lo resuelto por el superior, porque según escrito del accionante, insistía que el accionado, no daba cumplimiento al mandato judicial, por lo que pidió se oficie a la Defensoría del Pueblo para que haga el seguimiento correspondiente y se pueda conocer si se da cumplimiento a las peticiones realizadas por el accionante; por lo que se aplicó el mandato de ejecución tipificado en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Función Judicial. Sin embargo, el accionante, no conforme con lo dispuesto por este juzgado, solicitó que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional, con sujeción al artículo 164 numeral 2 de la citada Ley, habiéndose remitido el proceso a la Corte Constitucional, el 24 de febrero de 2011.

Agrega que los abogados de EP PETROECUADOR, han indicado en su judicatura, que ya han dado cumplimiento al mandato judicial.

Comparecencia de terceros interesados

Procuraduría General del Estado

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 27 de diciembre de 2011 a las 08h36, se limitó a señalar casilla constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

La Corte Constitucional de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias, "Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales", esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina, podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes.

Así las cosas, la naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional es la de lograr que la sentencia o resolución constitucional ejecutoriada (expedidas por la Corte Constitucional y por los juzgadores de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales), cuya ejecución se encuentra a cargo del órgano de justicia constitucional correspondiente (es decir, de la Corte Constitucional de sus propias sentencias; y de los juzgadores ordinarios de las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales), alcance a través de los medios y medidas judiciales adecuados y pertinentes (entre ellos las prevenciones legales y el auxilio de la fuerza policial) el cumplimiento efectivo por parte del destinatario del cumplimiento de un mandato constitucional.

Determinación y resolución del problema jurídico

Para resolver el presunto incumplimiento de sentencia, materia de esta acción, esta Corte Constitucional estima necesario plantear y resolver el siguiente problema jurídico:

PETRODUCCIÓN, hoy EP PETROECUADOR, ¿cumplió con el mandato judicial dispuesto en la sentencia del 27 de julio de 2010, emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección N.º 2010-0245; 184-2010?

Identificaremos las disposiciones judiciales contenidas en la sentencia cuyo incumplimiento se alega, para determinar, previa argumentación respectiva, si fueron o no cumplidas por la accionada:

a) Dejar sin efecto la resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, mediante la cual se resuelve:

“Art. 1.- En vista que la Contratista DENEBCÍA. LTDA ha incurrido en incumplimiento del contrato 2008120, pues ha existido violación a las obligaciones del mismo por parte de la Contratista en los términos detallados en el Oficio No. 8445-PPR-VPR-LEG-CAC-2009 del 26 de Noviembre del 2009, parte de esta resolución, y atendiendo a que, dentro del término reglamentario, la misma no ha desvirtuado las causales de terminación del contrato, en virtud de las facultades que me otorga el Art. 94, numeral 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, **en mi calidad de Vicepresidente de PETROPRODUCCIÓN, Filial de Petroecuador, procedo a dar por terminado el contrato 2008120 mantenido con DENEBCÍA. LTDA.** Art. 2.- Se declara a la compañía DENEBCÍA. LTDA. contratista incumplido, bajo las sanciones que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, razón por la que esta resolución deberá ser comunicada al Registro Único de Proveedores del Instituto Nacional de Contratación Pública. Art. 3.- La contratista devolverá el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constatará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en el término señalado, PETROPRODUCCIÓN procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término señalado, dará lugar al pago de intereses desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato (...).” (El énfasis le pertenece a la Corte).

b) Dejar sin efecto el oficio N.º 1978-PPR-VPR-FIN-2010 del 30 de marzo de 2010, suscrito por el ingeniero Rafael Navarrete Padilla, vicepresidente de PETROPRODUCCIÓN, por el que solicita a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A.:

“...ejecutar la póliza de fiel cumplimiento No. 10147 por U.S. \$ 1.102.227,97 (UN MILLÓN CIENTO DOS MIL DOSCIENTOS VEINTE Y SIETE, CON 97/100 DÓLARES AMERICANOS)”.

c) Dejar sin efecto el oficio N.º 23-PGER-PPRO-SPR-ASC-2010 del 20 de mayo de 2010, suscrito por el vicealmirante (SP) Manuel Zapater, gerente general de EP PETROECUADOR, por el que solicita a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A.:

“...lo conmino una vez más para que, en su representada legal de SEGUROS CONSTITUCIÓN, antes MEMOSER, procede con el pago de las pólizas reclamadas de forma inmediata; caso contrario, acudiremos formalmente al organismo de control para exigir el cumplimiento de nuestros derechos”.

d) Dejar sin efecto el oficio N.º 788-EGER.DEO-FINTES-2010 del 01 de junio de 2010, suscrito por el ingeniero Rafael Navarrete Padilla, gerente de exploración y producción de EP PETROECUADOR, por el que solicita a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A.:

“...ejecutar la Póliza de Buen Uso del Anticipo No. 10113 por U.S. \$ 1.376.229,53 (UN MILLÓN TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTE Y NUEVE, CON 53/100 DÓLARES AMERICANOS).”

De los recaudos procesales se evidencia que EP PETROECUADOR dejó sin efecto la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, tal como lo ordenó la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, de igual forma se dejaron sin efecto los oficios con los cuales se solicita a la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., proceder con el pago de las pólizas de buen uso del anticipo y de fiel cumplimiento del contrato.

Lo indicado se puede evidenciar de la siguiente manera:

a.1) Con respecto al artículo 1 de la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, en la cual se procede a dar por terminado el contrato 2008120, mantenido con DENEBCÍA. LTDA. En el memorando N.º 2712-PPRO-SPR-PAT-2010, suscrito por el doctor Diego Chiriboga Pazmiño, en calidad de procurador de EP PETROECUADOR, dirigido a la Coordinación Sénior de Gestión Financiera, el 19 de noviembre de 2010, señala:

“...lo que se dejó sin efecto fueron los oficios con los cuales se requirió a la aseguradora la ejecución de las garantías, pero nunca dispuso que se devolvieran las garantías a la aseguradora, como solicita esta compañía; al no haber dispuesto la corte la devolución de las garantías, lo cual además no podía ordenar porque no fue motivo de discusión en el proceso, es imposible que se sostenga que constituye un incumplimiento de la sentencia la falta de devolución de las referidas garantías. Quizás se estaría incurriendo en incumplimiento, si basados en la resolución de terminación unilateral 2009309, EP PETROECUADOR insistiese en la ejecución de las tantas veces mencionadas garantías, pero esto no ha sucedido. Consiguientemente, siguiendo el mismo orden de ideas expuesto en el memorando 2059-PPRO-SPR-PAT-2010, **dado que la resolución de terminación unilateral No. 2009309 fue dejada sin efecto por la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, a consecuencia de lo cual el contrato volvió a tener existencia jurídica**, no es legalmente posible en este momento continuar con la ejecución de las pólizas tomando como argumento la referida resolución de terminación del contrato (lo cual era apropiado mientras estuvo vigente la resolución 2009309)...” (fs. 381 y 382). (En énfasis pertenece a la Corte).

a.2) En relación al artículo 2 de la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, en el cual se establece declarar a la compañía DENEBCÍA. LTDA., como contratista incumplido, se debe mencionar que, el 20 de septiembre de 2013, mediante oficio N.º 0090-2013-CCE-AEGM, la jueza sustanciadora de la presente acción emitió la siguiente providencia, que en lo pertinente solicita al Instituto Nacional de Contratación Pública:

“... señale si fue suspendido el RUP de la empresa de seguridad DENEBCÍA. LTDA., y de su representante legal, por la causal establecida en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y de ser así, indicar si se mantiene hasta la fecha la referida suspensión”.

A lo cual, el Instituto Nacional de Contratación Pública, mediante oficio N.º INCOP-CNAJ-2013-0373-OF del 26 de septiembre de 2013, indica que:

«Debo poner en su conocimiento que en cumplimiento de Memorando No. INCOP-DAJ-2012-0006-M del 09 de Enero de 2012, se procedió a enviar a estado “PASIVO” en el Portal COMPRASPUBLICAS al proveedor Deneb Cía. Ltda., con número de RUC: 1790596028001, estado en el cual permanece hasta la presente fecha.

Cabe mencionar que el Representante Legal de dicha empresa, Luis Rafael Jácome Sánchez, con número de cédula: 1800008433, no se encuentra registrado ni habilitado en el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador».

Como se puede comprobar, según lo indicado por el Instituto Nacional de Contratación Pública, en lo referente a lo establecido en la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, con respecto a declarar a la compañía DENE B CÍA. LTDA., como contratista incumplido, bajo las sanciones que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la mencionada compañía se encuentra en estado “pasivo”, lo cual no quiere decir que conste como contratista incumplida, ni su representada ni el accionante como persona natural, tal como erróneamente manifiesta el accionante, quien no se encuentra registrado, ni habilitado, peor aún suspendido en el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador. En este punto, la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, también ha quedado sin efecto.

a.3) De acuerdo al artículo 3 de la Resolución N.º 2009309 del 09 de diciembre de 2009, la contratista devolverá el monto del anticipo no amortizado y, en el caso de no hacerlo, se procederá con la ejecución de la garantía de buen uso del anticipo. Sobre este punto, cabe determinar que las garantías de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento del contrato no fueron ejecutadas, y más aún, la garantía de buen uso del anticipo, pues fue devuelta el 05 de enero de 2011 y la segunda fue renovada por la compañía de seguros CONSTITUCIÓN C. A., es decir, también se ha dejado sin efecto lo establecido en el artículo 3 de la ya mencionada resolución.

Mediante memorando N.º 041 EFIN-TES-2011, de 01 de febrero de 2011, dirigido por el ingeniero Jaime Salazar, Coordinador Sénior de Gestión Financiera de la Gerencia de Exploración y Producción, al Coordinador de Patrocinio de EP PETROECUADOR, se señala:

“Para su conocimiento informo que la Coordinación Senior de Gestión Financiera cumplió dicha sentencia, por lo que (...).

b) (...) se dejó sin efecto la solicitud de ejecución de las garantías, por tal razón la **Garantía de Fiel Cumplimiento No. 10147 fue renovada** por la Aseguradora Constitución C.A. Compañía de Seguros hasta el 27 de mayo del 2011 por un valor U.S. 1'102.227,94 (...).

c) (...) **La Garantía de Buen Uso del Anticipo No. 10113 fue devuelta** el 05 de enero del 2011 en vista que el valor fue devengado en su totalidad de acuerdo al documento entregado por la Coordinadora de Contabilidad, adjunto copias de la garantía devuelta, así como

también de la garantía vigente” (fs. 392). (Lo resaltado pertenece a la Corte).

En tal virtud, lo ordenado, mediante sentencia del 27 de julio de 2010, emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección N.º 2010-0245; 184-2010, fue cumplido en todas sus partes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que PETROECUADOR EP ha dado cumplimiento a la sentencia del 27 de julio de 2010, emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección N.º 2010-0245; 184-2010.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Se dispone el archivo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 02 de abril del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0032-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 24 de abril del dos mil catorce, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 19 de marzo del 2014

SENTENCIA N.º 045-14-SEP-CC

CASO N.º 0748-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparecen los señores Miriam Guartán Serrano, Adrián Zenteno Narváez, Alejandro Sigüenza Durán, Diana Reinoso Brito y Calos Toledo Sigcha, por sus propios derechos, amparados en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012.

El 15 de mayo de 2012 la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, 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 0748-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 22 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0748-12-EP.

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

En virtud del sorteo de las causas realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, se remitió el expediente a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez.

Mediante providencia del 02 de abril de 2013, la jueza constitucional, avocó conocimiento de la presente causa. Mediante memorando N.º 0074-2013-CCE-MCMS del 10 de junio de 2013, el expediente fue enviado a la Secretaría Técnica Jurisdiccional, a fin de que se sirva brindar un insumo jurídico; posteriormente, dicha dependencia lo remitió al despacho de la jueza constitucional ponente mediante memorando N.º 001-STJ-CC-2014 del 06 de enero del 2014.

Argumentos planteados en la demanda

Los legitimados activos Miriam Guartán Serrano, Adrián Zenteno Narváez, Alejandro Sigüenza Durán, Diana Reinoso Brito y Calos Toledo Sigcha presentan acción extraordi-

aria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, y señalan que el proceso se origina en la acción de protección presentada por los señores William Dimas Aucay Aucay, Fausto Rodrigo Sacasari Chuquimarca, Olga Emperatriz Alvarado Barahona, Manuel Anselmo Lalvay Guamán, María Carmela Lalvay Calle, Jessica Lorena Narváez Narváez, Rafael María Narváez Narváez, Dilma Yolanda Chica Alvarado, Elvia Margarita Narváez Narváez, Margarita Eulalia Barreto Constante, Rosa Edilma Chávez, José Aurelio Panamá Palacios, Alexandra del Carmen Cedillo Jiménez, María Natividad Narváez Narváez, María Santos Alvaracín Llivipuma, José Luis Sánchez Quezada, Rosa Clementina Merchán Zari, Rober Mesías Dota Erreyes, Ilda Targelia Sarmiento Yunga, Zoila Rosa Margarita Bermeo Herrera, Rosario Guamán Heras, Juan Ponciano Carpio Mogrovejo, Rosa Margarita Tapia Illescas, Efrén Guamán Heras y María Carmen Sánchez Quezada, ciudadanos del cantón Santa Isabel, quienes demandaron que se deje sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria del 16 de mayo de 2011, realizada por la vicealcaldesa del cantón Santa Isabel, así como la resolución del Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida el 19 de mayo de 2011, en la que se resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de alcalde del cantón, por cuanto se vulneraron los derechos constitucionales de protección como el debido proceso, al no haberse permitido el derecho a la defensa al afectado directo, y solicitan como reparación integral que se ordene la inmediata restitución del señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón al cargo de alcalde del cantón Santa Isabel, demanda que fue rechazada.

En apelación, con sentencia de mayoría dictada por los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, doctores Ingrid Mogrovejo Jaramillo y Kléver Puente Peña, se aceptó la demanda. Los accionantes impugnan esta sentencia y señalan que los conjuces de la Sala han pretendido tender un velo de legalidad para tapar los errores y la contravención al ordenamiento constitucional del señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón, desconociendo normas constitucionales y legales expresas, sacrificando la justicia, al privar a los accionantes de un juez imparcial y a un juicio justo, al determinar que el I. Concejo Cantonal era incompetente para resolver la destitución del señor Manuel Quezada de su cargo de alcalde de Santa Isabel, rompiendo e inaplicando sin análisis jurídico ni motivación alguna los artículos 86 numeral 4 de la Constitución de la República; 23 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 22 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la resolución constitucional dictada por la jueza multicompetente del cantón Santa Isabel del 01 de marzo de 2011, que determinan que es el I. Concejo Cantonal la autoridad competente para conocer y resolver la destitución del alcalde del cantón ante el incumplimiento de la sentencia constitucional.

Por otra parte, los accionantes señalan que resulta por demás curioso que se haya aceptado la demanda, pese a la constancia procesal sentada por los jueces titulares, que en providencia del 10 de febrero de 2012, dentro de la acción

de protección 058-2012, dan fe de la cosa juzgada y de que el señor Manuel Quezada ha presentado ya una acción anterior de modo directo, por lo que los jueces de la Sala, en el numeral tercero de la providencia, manifiestan: “La sala, luego de un estudio detenido y minucioso del proceso, encuentra que el mismo se refiere a hechos y personas sobre los cuales ya emitió resolución en la acción de protección No. 497-11 planteada por el señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón en contra de Miriam Guartán y otros, en consecuencia los suscritos jueces provinciales nos encontramos inmersos en lo previsto en los numerales 6 y 9 del artículo 865 del Código de Procedimiento Civil. Por lo expuesto presentamos la excusa para la resolución de esta causa ante los señores conjuces de la Sala [...]”.

Derechos presuntamente transgredidos

Los legitimados activos señalan que la sentencia vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso formal y material, además que en el proceso no se verifica que exista legítimo contradictor, ya que no les correspondía a los conjuces determinar la persona que debe ser obligada en el juicio sino a la parte interesada, ya que en el proceso no se demandó a los legítimos representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Santa Isabel. Por otra parte los accionantes señalan que la vía utilizada para demandar un acto administrativo firme no es la acción de protección, por lo que se vulneró la garantía prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República, entre otros derechos constitucionales que deben ser reparados.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan que mediante sentencia se declare lo siguiente:

1. “Que en el voto de mayoría de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, con fecha 22 de marzo de 2012, a las 14h55, se han vulnerado nuestros derechos fundamentales al debido proceso, al derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, a una tutela efectiva, imparcial y expedita, omitiendo utilizar los principios rectores que consagra la Constitución de la República para el ejercicio y aplicación de los derechos.
2. Se repare integral, material e inmaterialmente el daño que la sentencia objeto de la presente acción por su inobservancia ha ocasionado a nuestros derechos fundamentales, dejando sin valor y efecto jurídico alguno la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay con fecha 22 de marzo de 2012, a las 14h55, aclarada mediante providencia de fecha 3 de abril de 2012, a las 8h30”.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna, mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, misma que en su parte pertinente señala:

“SALA DE CONJUECES DE LA SALA LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY. ACCIÓN DE PROTECCIÓN NO. 58-2012 FALLO DE MAYORÍA CONJUEZ PONENTE. Dr. Kléver Puente Peña

Cuenca, 22 de marzo del 2012.- las 14h55. VISTOS.- (...) “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, acoge el recurso de apelación presentada por los accionantes, se revoca la sentencia dictada por la señora Juez a quo, se declara con lugar la acción de protección deducida (...) se deja sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria realizada por la señora Vicealcaldesa Miriam Guartán Serrano, con fecha 16 de mayo de 2011 así como la resolución del accionado Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida con fecha 19 de mayo del 2011 en la que resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de Alcalde, por cuanto se vulneraron los derechos fundamentales de protección como la garantía básica constitucional al debido proceso al no haberse permitido el derecho a la defensa del afectado directo. (...)”

Contestación a la demanda

Comparecen los doctores Ingrid Mogrovejo Jaramillo y Kléver Puente Peña, conjuces provinciales de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, y señalan que en la sentencia se han aplicado en forma directa las normas constitucionales, actuando con independencia e imparcialidad en un caso en el que se encontraban en disputa intereses políticos en un mismo cantón, aplicando principios como la tutela judicial efectiva, resolviendo las pretensiones y excepciones presentadas por los litigantes sobre la única base de la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la ley y los méritos procesales, cuidando en todo momento garantizar los derechos de protección y específicamente el derecho al debido proceso de las partes.

Que el argumento respecto a que no existe legitimado activo constituye un desacierto jurídico, pues en el caso se aplicó el numeral 1 del artículo 11 de la Constitución de la República, que ordena “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento”, asimismo el numeral 1 del artículo 86 permite a cualquier persona o grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad proponer las acciones previstas en la Constitución de la República; y que, el segundo inciso del numeral 3 del artículo 11 dispone claramente “[...] para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirá condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución de la República y la ley [...]”, en concordancia con el numeral 2 del artículo 86, que prevé las normas de procedimiento. Con estos argumentos los conjuces de la Sala consideran que esta justiciada la legitimación activa.

Que en todo momento se garantizó la participación de los accionantes, mismos que comparecieron en calidades de alcaldesa y procurador síndico municipal, presentando y

adjuntando documentación que demostraba tal calidad, ejerciendo su derecho a la defensa, como representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, es decir, alcaldesa y Concejo Municipal propusieron excepciones y litigaron en base a sus intereses, contando con la defensa técnica debida, incluso acudieron a dos audiencias de estrados en la Corte Provincial, en donde señalaron que comparecían como representantes del GAD: por lo tanto, argumentar que se los ha dejado en indefensión porque no ha existido intervención del legítimo contradictor no solo que es improcedente, sino contrario con la realidad procesal y más bien evidencia un abuso de las normas jurídicas para poder plantear infundadamente una acción extraordinaria de protección.

Que durante el proceso y en sentencia se garantizaron los derechos constitucionales de las partes y que en el proceso administrativo de destitución del señor Manuel Quezada, alcalde del cantón Santa Isabel, se vulneraron derechos constitucionales, ya que no se garantizó el derecho del señor Quezada al debido proceso ni se observó la normativa contemplada en el COOTAD para la destitución y separación del cargo del alcalde, ya que se le impidió al alcalde estar presente en la sesión que trató su destitución, entre otras vulneraciones, por lo que el fallo impugnado ha tratado de precautelar este derecho fundamental a ser juzgado y sancionado conforme a la Constitución de la República y la ley, salvaguardando el derecho constitucional a la defensa.

Que no existe vulneración a la seguridad jurídica en vista de que los conjuces de la Sala han garantizado la participación de las partes, procurando que las mismas no sean sujetas a indefensión.

Respecto a la cosa juzgada, los conjuces señalan que esta fue planteada como excepción en la acción de protección y que la Sala realizó el análisis y consideraciones necesarias al respecto, ya que en la primera sentencia, a la que hacen referencia los accionantes, emitida el 26 de julio de 2011 por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la Sala resolvió inadmitir la acción de protección, considerando en lo esencial que no existió legitimación pasiva en la causa, no existió legítimo contradictor por lo que “inadmite” la acción y no se pronuncia sobre el derecho en el fondo. Indica que “no es posible admitir el conocimiento de los asuntos de fondo planteados en relación a la acción”, ya que mal se puede ordenar una reparación por violación de derechos constitucionales a quien no ha sido requerido en la causa y no ha ejercido su derecho a la defensa, por lo que al no existir legitimación pasiva, no es posible admitir el conocimiento de los asuntos de fondo planteados en relación a la acción, por lo que al no existir pronunciamiento de fondo mal podría hablarse de la posibilidad de que se vuelva inejecutable la sentencia.

Así, los conjuces señalan que no se han consolidado los elementos necesarios para que exista cosa juzgada, más aun tratándose de una acción de protección de derechos constitucionales en donde, por disposición del último inciso del artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República: “Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o

desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.

Respecto a que existe acto administrativo en firme, los conjuces señalan que al tratarse de una acción de protección, no correspondía analizar el acto administrativo como una manifestación de la autoridad competente, en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y cuya nulidad, por adolecer de algún vicio de legalidad, correspondía resolver a los jueces de lo contencioso administrativo, por cuanto a los jueces constitucionales no les compete realizar el análisis de legalidad; y que las consideraciones de la Sala respecto a la actuación del Concejo Municipal se han encaminado a constatar si hubo o no violación de derechos constitucionales, que claro está, constan recogidos en la Constitución de la República, y por la correspondencia y armonía, también en normas de jerarquía inferior como es el COOTAD. El privar a una persona de su derecho a la legítima defensa, como lo hizo el Concejo Municipal, no es un mero ataque a la legalidad del ordenamiento jurídico, sino una clara, evidente y notoria violación a los principios, derechos, garantías y normas constitucionales.

Asimismo, los jueces resaltan que dentro de la acción de acceso a la información pública, señalada por los accionantes, jamás se ordenó la destitución del alcalde, sino el inicio de un procedimiento para la eventual destitución, y que se notifique al concejo cantonal para que se proceda conforme a la ley. Sería un desconocimiento del avance jurídico constitucional creer que en el procedimiento para la eventual destitución, no puede intervenir la persona a quien posiblemente se va a destituir, como igualmente es otro desacierto no aplicar las normas previas, claras, públicas que para tal efecto establece la ley, por lo que más bien es claro que quienes no cumplieron con la disposición de la jueza, en el marco constitucional y legal vigente ya en ese entonces, fue la señora vicealcaldesa y el órgano colegiado concejo cantonal.

Con estas consideraciones, los conjuces señalan que en la sentencia impugnada no existe vulneraciones a los derechos constitucionales alegados por los accionantes, por lo que la acción extraordinaria ha sido interpuesta sin fundamento alguno, debiendo la Corte Constitucional verificar lo señalado.

Comparecencia de terceros interesados

Comparece mediante escrito del 17 de julio de 2012, el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señala casilla constitucional para recibir notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia

con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; artículo 3 numeral 8 literal b y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el caso concreto, los accionantes impugnan la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República. 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 y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional¹.

Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales; para el efecto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012 ¿vulnera el derecho a la defensa de los accionantes en la garantía a no ser privados de la misma en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal a de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, ¿vulneró la garantía de impugnabilidad de los actos administrativos, tanto en la vía administrativa como en la judicial, prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del**

Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012 ¿vulnera el derecho a la defensa de los accionantes en la garantía a no ser privados de la misma en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

El artículo 76 de la Constitución de la República establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso; este derecho se compone de algunas garantías básicas, mismas que constituyen presupuestos esenciales para la validez de los procesos; las garantías del debido proceso, entre las que se cuenta con el derecho de defensa, la contradicción, la legalidad, entre otras, son mandatos de observancia obligatoria en la tramitación de las causas; en consecuencia, cualquier norma procedimental de categoría inferior a la Constitución de la República que impida su ejercicio es manifiestamente inconstitucional. Esta garantía constituye un blindaje ciudadano ante la arbitrariedad en la sustanciación de las causas, y una herramienta fundamental para legitimar la actuación de los administradores de justicia.

El derecho a la defensa es el que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos frente a él; en este sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora².

En el caso *sub júdice*, los accionantes señalan que la sentencia dictada por los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, le causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado (GAD) municipal de Santa Isabel, en vista de que en el proceso existe falta de legitimación pasiva, ya que no se demandó a los legítimos representantes del GAD municipal, situación que debió ser considerada *prima facie* por los juzgadores, a fin de garantizar la vigencia del derecho a la defensa.

Por esta razón, los accionantes señalan que se cometió un grave error, ya que el derecho público enseña que las personas jurídicas requieren una persona natural que los represente, y en el caso del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, sus representantes son su alcalde y procurador síndico, y que los conjuces de la Sala, usando conceptos doctrinarios, rompen las reglas de un Estado de derecho y resuelven la causa sin considerar la falta de legitimación pasiva existente en el proceso.

Finalmente, señalan que si bien los accionantes licenciada Miriam Guartán y doctor Leonardo Aguirre comparecieron en el proceso de acción de protección, en calidades de alcaldesa y procurador síndico municipal, fue como terceros perjudicados en la causa, a fin de indicar que la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 212-12-SEP-CC, caso N.º 1259-11-EP.

acción propuesta adolecía de este grave vicio procedimental y advertir el riesgo de una posible omisión sobre este punto.

Frente a estas interrogantes, la Corte Constitucional considera que el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si en el caso *sub júdice*, se le causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel.

Conforme consta a fojas 7 del expediente, comparecieron ante el juez de garantías constitucionales de Santa Isabel los señores “William Dimas Aucay Aucay, Fausto Rodrigo Sacasari Chuquimarca, Olga Emperatriz Alvarado Barahona, Manuel Anselmo Lalvay Guamán, María Carmela Lalvay Calle, Jessica Lorena Narváez, Rafael María Narváez Narváez, Dilma Yolanda Chica Alvarado, Elvia Margarita Narváez Narváez, Margarita Eulalia Barreto Constante, Rosa Edilma Chávez, José Aurelio Panamá Palacios, Alexandra del Carmen Cedillo Jiménez, María Natividad Narváez Narváez, María Santos Alvarracín Llivipuma, José Luis Sánchez Quezada, Rosa Clementina Merchán Zari, Rober Mesías Dota Erreyes, Ilda Targelia Sarmiento Yunga, Zoila Rosa Margarita Bermeo Herrera, Rosario Guamán Heras, Juan Ponciano Carpio Mogrovejo, Rosa Margarita Tapia Illescas, Efrén Guamán Heras, y María Carmen Sánchez Quezada”, quienes vía acción de protección, impugnaron la convocatoria a sesión extraordinaria del I. Concejo Cantonal de Santa Isabel del 16 de mayo de 2011, dispuesta por la señora vicealcaldesa del referido cantón y la resolución del Concejo Cantonal de Santa Isabel, emitida el 19 de mayo de 2011, en la que se resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de alcalde de dicho cantón. Estos ciudadanos identificaron en su demanda como las personas y órganos accionados a la vicealcaldesa del cantón, licenciada Miriam Guartán, y al Concejo Cantonal integrado por los concejales Adrián Zenteno, Diana Reinoso, Alejandro Sigüenza D., Calos Toledo, Miriam Guartán, Efrén León, Catalina Durán y Francisco Pizarro.

Ahora bien, conforme lo señala el artículo 60 literal a del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), le corresponde al alcalde o alcaldesa, “ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal, y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico”. En atención a esta norma, es claro que la representación legal del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, frente a cualquier demanda planteada en su contra o en contra de sus órganos, le correspondía al alcalde o alcaldesa y al procurador síndico municipal del cantón.

En este sentido, atendiendo a lo solicitado por los accionantes y conforme lo dispone la ley, para garantizar el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, en el proceso se debió contar con sus legítimos representantes, ya que en caso de no contarse con estos, se vulneraría en forma clara el derecho constitucional a la defensa.

Respecto a la vulneración alegada, los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dando con-

testación a la presente acción extraordinaria de protección, señalan que durante el proceso de acción de protección estuvo garantizado en todo momento el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, ya que tanto la licenciada Miriam Guartán como el Dr. Leonardo Aguirre, comparecieron desde el primer momento en el proceso, en calidad de alcaldesa y procurador síndico municipal respectivamente, calidades que han justificado presentando documentación de respaldo constante a fojas 588 a 590 del proceso.

En el caso *sub júdice*, los accionantes señalan que se causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, en vista que no existió legitimación pasiva, ya que en la acción de protección se demandó a determinadas autoridades del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, pero no a quienes por mandato de la ley ostentan esta representación.

Frente a esta aseveración, la Corte Constitucional considera que si bien la demanda de acción de protección no estuvo dirigida en contra de los representantes legales del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, esta falencia fue subsanada, ya que los señores Miriam Guartán y Fredy Leonardo Aguirre estuvieron presentes durante todo el proceso, siendo su primera comparecencia en primera instancia durante la audiencia oral y pública realizada el 07 de enero de 2012 a las 08:30, señalada por la jueza temporal del Juzgado XIII Multicompetente de Santa Isabel, en donde justificaron que comparecen como alcaldesa y procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, calidades que fueron debidamente justificadas, razón por la cual, desde el primer momento procesal estuvo garantizado el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel en el proceso. Asimismo, se observa la participación activa en todas las etapas procesales, tanto de la alcaldesa como del procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel.

Lo que busca la garantía constitucional de no ser privado del derecho a la defensa, es garantizar que las partes procesales puedan ejercitar sin limitaciones este derecho en todas las etapas del procedimiento; y en vista de que se verifica la participación activa de los representantes del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel durante todo el proceso, la Corte Constitucional concluye que no se configura vulneración al derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República.

2. La sentencia impugnada, ¿vulneró la garantía de impugnabilidad de los actos administrativos, tanto en la vía administrativa como en la judicial, prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República?

El artículo 173 de la Constitución de la República establece que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Esta disposición se ve reforzada en la legislación, conforme lo dispone el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prescribe: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.

En concordancia con lo señalado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su sección tercera, que se refiere a los reclamos administrativos, establece en el artículo 405 que “las resoluciones podrán impugnarse en vía administrativa siguiendo las reglas del presente Código. La resolución de la máxima autoridad causará ejecutoria. No será necesario agotar la vía administrativa para reclamar por vía judicial”.

Como podemos apreciar, tanto la Constitución de la República como la legislación secundaria prevén la posibilidad de recurrir ante los órganos jurisdiccionales y administrativos, de los actos administrativos que fueren dictados por cualquier autoridad del Estado, en los que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos.

En el caso *sub júdice* los accionantes, dentro de sus pretensiones, señalan que resulta evidente que en la sentencia impugnada los conjueces de la Sala realizan un análisis de mera o simple legalidad, competencia ajena a la justicia constitucional, ya que se impugnó el acto administrativo en el que se destituyó al alcalde del cantón Santa Isabel, y que de existir inconformidad con la resolución adoptada por el I. Concejo Cantonal de Santa Isabel el 19 de mayo de 2011, debió recurrirse ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Respecto a esta apreciación, los conjueces de la Sala contestan que al tratarse de una acción de protección no correspondía analizar el acto administrativo como una manifestación de la autoridad competente en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos y cuya nulidad, por adolecer de algún vicio de legalidad, correspondía resolver a los jueces de lo contencioso administrativo, por cuanto a los jueces constitucionales no les compete realizar análisis de legalidad; y que las consideraciones de la Sala se han encaminado a constatar si hubo o no violación de derechos constitucionales, tomando en consideración que en el caso concreto, el concejo cantonal privó el derecho a la defensa al alcalde del cantón Santa Isabel y eso no es un mero ataque a la legalidad, sino una clara, evidente y notoria violación a los principios constitucionales.

En este punto, cabe señalar que si bien el artículo 173 de la Constitución de la República manifiesta que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función judicial”, hay que entender que el espíritu de la norma no es que todas las vulneraciones que provengan de actos administrativos deberán ser conocidas en vía administrativa o en la contencioso administrativa. Esta norma es aplicable cuando se evidencia que la vulneración a derechos alegada provenga de un vicio de legalidad, ya que frente a vulneraciones de de-

rechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad del Estado, conforme el artículo 88 de la Constitución de la República, la vía para demandar su reparación es la acción de protección.

Respecto a la labor del juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales hay que puntualizar “que le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”³.

Ahora bien, dentro de la sentencia impugnada, los conjueces de la Sala manifiestan que evidentemente el caso recae dentro del ámbito de la justicia constitucional, ya que el proceso de destitución estuvo viciado desde el inicio, en virtud que en la convocatoria señalada se estableció que el alcalde no podía intervenir en la sesión, además señalan que no existe constancia documental alguna de que se le haya dado el derecho a intervenir al alcalde en ese procedimiento, no se garantizó los medios para su defensa, no aparece que se le haya escuchado o que haya podido presentar sus argumentos ni rebatir otros, no pudo presentar pruebas ni contradecirlas. Por las razones expuestas, los conjueces de la Sala, al haber verificado vulneraciones a derechos constitucionales, resolvieron dejar sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria realizada por la señora vicealcaldesa Mirian Guartán Serrano, el 16 de mayo de 2011, así como la resolución del accionado Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida el 19 de mayo de 2011.

En concordancia con este criterio, la Corte Constitucional considera que efectivamente en el caso *sub júdice*, no nos encontramos frente a vulneraciones que deban ser resueltas en vía administrativa o en la contencioso administrativa, conforme lo señalan los accionantes, en vista de que se han demostrado vulneraciones a derechos constitucionales, al haberse privado del derecho a la defensa al señor Manuel Quezada, por lo que la vía constitucional es la vía correcta para reparar estos derechos. En este sentido, la decisión adoptada por los conjueces de la Sala es acorde con los criterios vertidos por esta Corte y se ajusta a los presupuestos establecidos en la Constitución de la República.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, no vulnera la garantía prevista en el artículo 173 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:

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

SENTENCIA

1. Declarar que la sentencia impugnada no vulnera derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 19 de marzo de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0748-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 24 de abril del dos mil catorce, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 058-14-SEP-CC

CASO N.º 0435-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Allan Anibal Rodríguez Fajardo, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC),¹ comparece el 24 de enero de 2011 y presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en la ciudad de Guayaquil, dictado el 03 de enero de 2011, notificado el 04 del mismo mes y año, en el juicio de excepciones N.º 2010-0118, que resuelve tener la demanda como no presentada y disponer el archivo de la misma. Sobre dicho auto, se solicitó la aclaración que fue resuelta, negando el pedido, el 10 de enero de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 04 de marzo de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto del 21 de julio de 2011 a las 16h41, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0435-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de agosto de 2011, correspondió la sustanciación a la exjueza constitucional, Nina Pacari Vega, quien mediante providencia del 06 de febrero de 2012, avocó conocimiento de la causa N.º 0435-11-EP y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en Guayaquil, a fin de que en el término de cinco días presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y que hace relación al juicio N.º 2010-0118.

Terminado el período de transición, el 06 de noviembre de 2012, se posesionan 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 y en virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 30 de julio de 2013, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

Sentencia o auto que se impugna

La sentencia impugnada fue dictada el 03 de enero de 2011 a las 17h27, por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en la ciudad de Guayaquil:

“TRIBUNAL DISTRITAL DE LO FISCAL No. 2 CON SEDE EN GUAYAQUIL PRIMERA SALA. Guayaquil, lunes 3 de enero del 2011, las 17h27. VISTOS: Ab. Allan Anibal Rodríguez Fajardo por sus propios derechos presenta demanda de excepciones y en subsidio solicita la

¹ Segundo suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

nulidad del Auto de Pago con el que se inicia el Proceso Coactivo No. REO-109-2010; y, que en su parte pertinente presenta las siguientes excepciones: 1.- Ilegitimidad de Personería del Coactivado o de quien hubiera citado como su representante. 2.- El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la Obligación exigida y 3.- Encontrarse en trámite, pendiente de Resolución un Reclamo o Recurso Administrativo u observaciones formuladas respecto al Título o al derecho para su emisión. La Autoridad demandada es el Recaudador Especial del Servicio de Rentas Internas de El Oro. La demanda fue puesta al despacho por la Secretaria del Tribunal y el Magistrado de Sustanciación mediante providencia de fecha Miércoles 10 de Noviembre de 2010 a las 11h31, acepta a trámite la demanda y fija la caución en la suma de USD\$190.000,00 equivalente al 10% de la Cuantía disponiendo que la parte actora presente la misma en el término de quince días, contados a partir de la Notificación de esta Providencia, en caso de incumplir con el Afianzamiento ordenado, el Acto Materia de la acción quedará firme y se ordenará el archivo del proceso. Consta de foja 228 vuelta la razón puesta por la Secretaria del Tribunal que dice: 'En la ciudad de Guayaquil, a los once días del mes de Noviembre de dos mil diez, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos, entregué en la Oficina de Sorteos de Causas y Casilleros Judiciales, las boletas que contiene (sic) la providencia que antecede a los Señores Ab. ALLAN ANIBAL RODRIGUEZ FAJARDO por sus propios derechos, para que sea depositada en el casillero judicial No. 834 (sic) del Dr. Francisco Cucalón Rendón y para el Señor RECAUDADOR ESPECIAL DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS DE EL ORO, para que sea depositada en el casillero judicial No. 5296.- Lo certifico.-f). Ab. Lucrecia Fuentes Figueroa, Secretaria'. De la revisión del proceso no aparece que el contribuyente haya dado cumplimiento con la presentación de la Caución del 10% de la Cuantía que establece el artículo 223.1 del Código Tributario; y, lo único que se hace es presentar alegaciones invocando normas constitucionales, y cuestionando el fallo de la Corte Constitucional (sic) Además precisa que no cuenta con los medios que permitan pagar la caución exorbitante de USD \$ 190.000,00 que el Tribunal le ha exigido como Garantía Judicial. Los Tribunales Distritales de lo Fiscal están obligados a cumplir con los fallos inherentes a la materia tributaria que les compete y que ordene la Corte Constitucional. Por los antecedentes expuestos este TRIBUNAL DISTRITAL DE LO FISCAL No. 2 CON SEDE EN GUAYAQUIL, en atención a la prevención que contiene el último inciso del Art. 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, publicada en el Tercer Suplemento del R.O. No. 242 del 29 de Diciembre del 2007, tiene como no presentada la demanda y dispone su archivo. Ejecutoriado el presente Auto, hágase conocer a la Autoridad demandada para los fines de Ley.- NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE".

Detalle de la demanda

El accionante manifiesta en lo principal, que en el auto impugnado, se le hace saber que su demanda fue archivada por no haber rendido un afianzamiento equivalente a \$ 190.000,00 (ciento noventa mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica), que corresponden al 10% de la cuantía de la demanda.

Indica que el auto dictado por la Sala se basó en la aplicación del artículo agregado después del artículo 233 del Código Tributario, introducido por medio del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador (En adelante, Ley para la Equidad Tributaria).² Dicha disposición fue objeto del control por parte de esta Corte Constitucional, por medio de la sentencia N.º 014-10-SCN-CC,³ quien resolvió declarar la constitucionalidad condicionada de la misma, señalando que la disposición constitucional, en tanto el Tribunal fije la caución y de un término de quince días para la consignación de la misma; transcurrido el cual y sin que se haya cumplido con lo señalado, se archivará el proceso y el acto quedará en firme.

En su criterio, la aplicación de lo dispuesto en la mencionada sentencia a su caso lo despoja de su derecho de acceder a la justicia y lo deja en indefensión. Sobre este punto indica que, el 24 de noviembre de 2010, solicitó al Tribunal se eleve a consulta de la Corte Constitucional. El pedido fue rechazado por medio del auto impugnado, debido a que el Tribunal debía actuar conforme a lo ya resuelto por la Corte. El accionante estima que no se consideraron elementos propuestos por él "... que evidencian la violación del derecho a acceder a la justicia..." y por lo tanto, se lo dejó en indefensión.

El accionante considera que el acceso a la justicia "no es comparable con otros derechos..." y no puede ser limitado por el ejercicio de la facultad coactiva de la administración pública. Así, considera que la sentencia de esta Corte, no resolvió el problema jurídico en pro del acceso a la justicia. De acuerdo con su criterio, el concebir el acceso a la justicia como la aceptación a trámite de una demanda es "insuficiente". Es su opinión que las limitaciones al acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa "no pueden ... quedar subordinadas a un supuesto abuso del derecho de acción, que es una simple presunción y al intento de evadir una responsabilidad tributaria, como lo señaló la Corte Constitucional...". A su juicio, la disposición que la Corte declaró constitucional bajo condición, debería haber sido suspendida hasta que la Asamblea la reforme.

Expone que en su caso, fue llamado por la actuación de un tercero, ya que la administración tributaria lo citó con el auto de pago en calidad de responsable por haber fungido como presidente de la compañía BANALITORAL S. A., durante un período.

Señala que para él es imposible consignar la cantidad de dinero a la que asciende el afianzamiento, lo que afectaría sus derechos patrimoniales y los de su familia. Por ende, considera que en su caso también se ha violado el principio a la igualdad, en sus dimensiones formal, material y de prohibición de discriminación. Al respecto, señala que "... la

² Suplemento del Registro Oficial N.º 242 del 29 de diciembre de 2007.

³ Casos N.º 0021-09-CN, 0034-09-CN, 0035-09-CN, 0036-09-CN, 0002-10-CN, 0006-10-CN, 0017-10-CN, 0021-10-CN, 0022-10-CN, 0023-10-CN, 0023-10-CN, 0024-10-CN, 0028-10-CN, 0028-10-CN, 0033-10-CN, 0034-10-CN, 0037-10-CN, 0038-10-CN, 0039-10-CN, 0040-10-CN, 0041-10-CN Y 0042-10-CN, acumulados, Registro Oficial Suplemento N.º 256 del 12 de agosto de 2010.

justicia en la actualidad únicamente le corresponde a quienes tienen la posibilidad de afianzar su acceso. Resultaría (en su criterio) inapropiado que se extinga un derecho por la carencia de recursos económicos...”. La aplicación de la disposición a su caso, conforme a lo que señala, afectaría su proyecto de vida y el de su familia.

Los derechos que considera han sido vulnerados por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en Guayaquil, son el derecho de acceder a la justicia para la defensa de sus derechos e intereses; el derecho a no quedar en indefensión y, el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Petición concreta

El accionante solicita "... se declare la violación de los derechos constitucionales que h[a] detallado (...), y que la Corte Constitucional ordene a la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2, que dé trámite a la demanda planteada, debiendo establecerse la reparación de los daños que se deriven del incumplimiento de las normas constitucionales vinculadas a la tutela de los derechos personales, que se ha producido durante la tramitación del proceso judicial que he iniciado y que fuera archivado”.

Contestaciones de la demanda

Los señores, Alfonso Hernández Vanoni, Mario Proaño Quevedo y Geny Peralta de Portalanza, conjuces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en Guayaquil, en cumplimiento de la providencia dictada el 06 de febrero de 2012 a las 10h50, por la jueza constitucional sustanciadora, comparecieron el 17 de febrero del mismo año y presentaron un informe jurídico de descargo, que en lo principal indica:

La Sala fundamentó su auto en el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria, así como en el incumplimiento del actor de lo dispuesto en la providencia dictada el 10 de noviembre de 2010. Indica que la Corte se pronunció sobre este particular por medio de la sentencia N.º 022-10-SCN-CC⁴, en el mismo sentido que la sentencia N.º 014-10-SCN-CC, citada por el actor. Señala que conforme a los artículos 143 numeral 1 y 74 de la LOGJCC, el pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica tiene los mismos efectos del control abstracto de constitucionalidad, el que "... se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad o no de un texto legal con el texto de la propia Constitución”. En su criterio, el efecto de la declaratoria de constitucionalidad de una disposición implicará su “plena vigencia jurídica”. En el caso de la norma en cuestión, la Corte determinó el “supuesto fáctico”, bajo el cual debía operar una aplicación acorde con la Norma Fundamental, condición que fue cumplida por la Sala en el caso en juicio, pero no por el accionante.

En razón de lo señalado, la Sala concluye y solicita que la Corte declare que no ha existido vulneración alguna a la

garantía de acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva o el derecho a la defensa en juicio, en tanto son cumplidas las normas legales con plena eficacia jurídica. En lo que atiene al derecho a la igualdad y no discriminación, señala que "... este Tribunal estima que jamás se afectaron dichos derechos, advirtiendo que el actor ni siquiera señala como y de qué forma se prueban dichas omisiones y violaciones a los derechos constitucionales”.

Terceros interesados

El economista Antonio Enrique Avilés Sanmartín y el doctor Stalin Bolívar Aguilar Apolo, en calidad de director regional y recaudador especial del Servicio de Rentas Internas de El Oro, respectivamente, comparecieron el 06 de marzo de 2012, y en su escrito manifiestan en lo principal:

El proceso coactivo N.º REO-109-2010, seguido contra BANALITORAL S. A., se citó legalmente al accionante en calidad de responsable por representación. Además manifiestan que el Tribunal fijó la caución equivalente al 10% de la cuantía, la misma que la parte actora debía presentar en el término de 15 días contados a partir de la notificación de dicha providencia, señalando que en el caso de no cumplir con el afianzamiento ordenado, se procederá con el archivo de la causa, conforme la aplicación del artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria, en el sentido en que la Corte estimó debía ser aplicado para ser considerado constitucional. Concluye, por tanto, que el auto no violenta ningún derecho constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Por otra parte, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

Consideraciones de la Corte acerca de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional,⁵ se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de

⁴ Suplemento del Registro Oficial N.º 285 del 23 de septiembre de 2010.

⁵ Constitución de la República, 2008, Art. 429.- “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es en la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte”.

esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos a resolverse

La Corte Constitucional procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos, relacionados con la acción presentada:

1. ¿Constituye una vulneración de derechos constitucionales el que la Sala se haya rehusado a efectuar la consulta de norma sobre el contenido del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, cuando ya existe pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto?
2. ¿Puede la Corte Constitucional pronunciarse por medio de la acción extraordinaria de protección, respecto de la presunta vulneración de los derechos producidos por la aplicación judicial de una norma cuya constitucionalidad condicionada ha sido declarada con anterioridad?
3. El auto de archivo del juicio de excepciones emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 ¿vulneró el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación en el acceso a la justicia, en razón de la situación económica?

Resolución de los problemas jurídicos

¿Constituye una vulneración de derechos constitucionales el que la Sala se haya rehusado a efectuar la consulta de norma sobre el contenido del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, cuando ya existe pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto?

De los hechos relatados por ambas partes y los terceros interesados, así como del expediente del juicio de excepciones, se desprende que el auto impugnado se fundamenta en la aplicación de los incisos primero y último del artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria, que introduce un artículo innumerado a continuación del 233 del Código Tributario. El artículo en cuestión señala:

“Art. (...) Afianzamiento.- **Las acciones y recursos** que se deduzcan contra actos determinativos de obligación tributaria, procedimientos de ejecución y en general contra todos aquellos actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga la determinación o recaudación de tributos y sus recargos, intereses y multas, **deberán presentarse al Tribunal Distrital de lo Fiscal con una caución equivalente al 10% de su cuantía**; que de ser depositada en numerario será entregada a la Administración Tributaria demandada.

(...)

El Tribunal no podrá calificar la demanda sin el cumplimiento de este requisito, teniéndose por no presentada y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado, si es que dentro del término de quince días de haberlo dispuesto el Tribunal no se la constituyere”. (Lo resaltado pertenece a esta Corte).

Dicha disposición fue objeto de varios procesos de consulta sobre su constitucionalidad por parte de tribunales de lo fiscal. En las sentencias emitidas por la Corte, se hace un análisis sobre la compatibilidad de la disposición con las normas constitucionales referentes del derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, en conexión con el derecho a la defensa. En razón del análisis de dichos cargos, así como en aplicación de los principios de interpretación de la ley conforme a la Constitución,⁶ la calidad de *última ratio* de la declaratoria de inconstitucionalidad⁷ y la facultad para modular el efecto de las sentencias,⁸ la Corte resolvió lo siguiente:

“1. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo agregado a continuación del artículo 233 del Código Tributario, por el artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador (...), referido al afianzamiento en materia tributaria.

2. Declarar, como consecuencia de lo resuelto precedentemente, que la disposición referida será constitucional, hasta que la Asamblea Nacional, en uso de su atribución contemplada en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, realice la reforma necesaria, y por lo tanto, **la norma mencionada será constitucional, siempre y cuando se aplique e interprete el inciso primero y final del mencionado artículo 7, de la siguiente manera:**

“El auto en el que el Tribunal acepte al trámite la acción de impugnación de obligaciones tributarias, fijará la caución prevenida en el inciso primero y final de este artículo, y dispondrá que el actor consigne la misma en el Tribunal, dentro del término de quince días, contados a partir de su notificación. En caso de incumplir con el afianzamiento ordenado, el acto materia de la acción quedará firme y se ordenará el archivo del proceso.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76.5.

⁷ *Ibíd.*, artículo 76.6.

⁸ *Ibíd.*, artículo 5.

3. Disponer que todos los Tribunales Distritales de lo Fiscal, a partir de la expedición de esta sentencia, apliquen lo resuelto en este fallo respecto a todas aquellas causas que hayan ingresado o ingresen, y cuyo trámite esté pendiente por la caución del 10%.

4. Notifíquese al Presidente del Consejo de la Judicatura, a fin de que se disponga a los Tribunales Distritales de lo Fiscal y a la Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia, que den cumplimiento a esta sentencia constitucional, para cuyo objeto se adjuntará fotocopias certificadas de la misma". (Lo resaltado pertenece a esta Corte).

La primera alegación que presenta el accionante va encaminada a cuestionar la negativa de la Sala a acoger su pedido de solicitar se haga una nueva consulta sobre la constitucionalidad del artículo citado. De acuerdo con su criterio, los argumentos expuestos por él justificaban un nuevo análisis de la Corte Constitucional, que diera por resultado la expulsión de la disposición del ordenamiento jurídico. Su opinión sobre la sentencia emitida por la Corte Constitucional es que ella partió de una concepción "insuficiente" sobre el contenido de la garantía de acceso a la justicia. Respecto de este punto, la Corte Constitucional estima importante realizar una breve reflexión sobre las características del procedimiento que se lleva a cabo cuando la Corte absuelve una consulta elevada por parte de un órgano judicial, en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República, con el objeto de determinar si el que se niegue a una de las partes la solicitud para que se lleve a cabo la consulta de norma constituye en sí mismo un acto violatorio a los derechos constitucionales.

El artículo 428 de la Constitución de la República sobre la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad señala:

"Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente".

En concordancia con lo determinado en el párrafo anterior, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 001-13-SCN-CC, caso N.º 535-12-CN, dictó los principios interpretativos que debe contener una consulta de norma: 1. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; 2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y 3. Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto⁹. A partir de lo cual se establece como un condicionamiento esencial de las consultas de norma, la demos-

tración de la certeza o duda razonable de que una norma es contradictoria a la Constitución.

Es importante determinar que la solicitud que se haga al órgano judicial no vincula decisión del juez. Dichas razones pueden estar expresadas, tanto porque no se han presentado nuevos cargos a la norma impugnada como porque la argumentación proporcionada a los mismos cargos es igual o no es significativamente diferente a aquella ya analizada en el proceso de control de constitucionalidad realizado con anterioridad.

Ahora, es necesario interrogarse si en el caso de la disposición contenida en el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria se expusieron dichas razones por parte de la Sala en el auto impugnado. De la lectura del mismo, se puede deducir que existe un acuerdo con los criterios esgrimidos por la Corte Constitucional en las sentencias N.º 014-10-SCN-CC y 022-10-SCN-CC; asimismo, la convicción de que las razones expuestas por el accionante no son suficientes para justificar un nuevo juicio de constitucionalidad contra la disposición descrita, lo cual encuentra respaldo en el informe jurídico presentado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, mediante el cual dan contestación a la demanda en la presente acción, indicando que la cuestión sobre la constitucionalidad de la norma en juicio no varió sobre los cargos y argumentos que lo soportaban, respecto al análisis ya realizado por la Corte.

En el mismo sentido, la Corte ya ha emitido su pronunciamiento acerca de la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, que añade el artículo innumerado a continuación del artículo 233 del Código Tributario, que se refiere al afianzamiento o pago de caución del 10% del valor que se impugna en la acción judicial, de lo cual se concluye que no existe materia sobre la cual pronunciarse respecto de la citada norma legal.

En conclusión, la negativa de la Sala a elevar la consulta sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria no constituye *per se* una vulneración a derechos constitucionales, ya que el accionante pudo acceder a la justicia, presentó la demanda correspondiente, sin embargo no dio cumplimiento a un deber legal establecido en una norma vigente.

En virtud del análisis realizado, no existen razones para que esta Corte vuelva a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma impugnada por el accionante, por los cargos de presunta vulneración de los derechos al acceso a la justicia, derecho a la tutela judicial efectiva, o derecho a la defensa en juicio. Ello debido a que no se advierte argumentos presentados por el accionante que merezcan pronunciamiento más allá del ya efectuado en las sentencias N.º 014-10-SCN-CC y 022-SCN-CC. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, la alegación no ataca a la disposición en sentido abstracto, sino a su aplicación al caso concreto, por lo que será objeto de análisis de un problema independiente, a desarrollarse de manera posterior en la presente sentencia.

¿Puede la Corte Constitucional pronunciarse por medio de la acción extraordinaria de protección, respecto

⁹ Sentencia N.º 001-13-SNC-CC, caso N.º 0535-12-CN del 06 de febrero de 2013.

de la presunta vulneración de los derechos producidos por la aplicación judicial de una norma cuya constitucionalidad condicionada ha sido declarada con anterioridad?

El segundo argumento esgrimido por el accionante, tiene que ver con la presunta vulneración del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación en la aplicación de la norma contenida en el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria. Cabe anotar que, a diferencia de las alegadas violaciones anteriores, el argumento relacionado con el derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación no ataca a la norma –y a la interpretación conforme que de ella hace la Corte– en un sentido abstracto, sino que considera que la aplicación de la misma a su caso produce un resultado que vulnera tal principio. Por dicha razón, previamente al análisis sobre la alegada violación, esta Corte considera de gran importancia el realizar la debida distinción entre el control constitucional efectuado por medio de la absolución de consultas elevadas por parte de los organismos jurisdiccionales, y la tutela de los derechos constitucionales frente a determinados actos jurisdiccionales a través de la acción extraordinaria de protección.

La primera institución, determina la posibilidad de la Corte de ejercer el control de constitucionalidad sobre normas o su aplicación a casos concretos, bajo determinadas circunstancias. En otras palabras, la misión de la Corte Constitucional se traduce en la resolución de una antinomia entre las normas que componen el ordenamiento jurídico y la Carta Fundamental, en aplicación del principio de supremacía constitucional. Dependiendo de si lo que advierte la Corte es una incompatibilidad o antinomia total entre la norma impugnada y la Constitución o la antinomia se produce respecto de uno de varios sentidos interpretativos posibles atribuidos a dicha norma, advirtiendo supuestos en los que la norma podría ser considerada constitucional en aplicación a determinado caso; la Corte determinará que la disposición enjuiciada sea expulsada enteramente del ordenamiento jurídico, o solamente los sentidos interpretativos que considera incompatibles con la Norma Suprema en base a las argumentaciones presentadas.

El segundo supuesto es precisamente el que opera en las sentencias N.º 014-10-SCN-CC y 022-10-SCN-CC. Al declarar la constitucionalidad condicionada de la disposición enjuiciada, se establece una circunstancia necesaria para que la aplicación de la misma sea conforme al texto constitucional. En la especie, en toda acción o recurso tributario que cumpla con las características detalladas en el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria, el juzgador deberá cumplir con la fijación de la caución y la concesión del término de quince días a partir de la notificación para que el actor consigne el valor fijado; pues en caso de no hacerlo, la colisión de la actuación judicial con la Constitución será indiscutible.

No obstante, la condición fijada por la Corte, a pesar de ser necesaria, no es suficiente para eximir a la actuación judicial del examen sobre su conformidad con la Carta Magna. Lo dicho implica que, si bien la actuación judicial que no cumpla con el pronunciamiento de la Corte será seguramente inconstitucional; aquella que lo cumpla no cumplirá por

ese solo hecho con la Constitución de la República y los principios en ella contenidos. La razón para tal afirmación estriba precisamente en una reflexión hecha en el problema anterior de la presente sentencia: la constitucionalidad de una norma –y por ende, de su aplicación en casos concretos–, puede ser cuestionada en ocasiones posteriores cuando se presenten nuevos cargos, o se esgriman nuevos argumentos capaces de vencer la presunción de constitucionalidad. Para la cuestión de control en situaciones específicas, deberá tenerse también en cuenta las circunstancias fácticas que pueden determinar una aplicación de la norma que sea particular al caso.

Acerca del particular enunciado en el párrafo anterior, se debe destacar que la Corte Constitucional, al ejercer su competencia de controlar la constitucionalidad, sea por demanda o por consulta, no tiene la capacidad para prevenir conflictos constitucionales futuros, salvo que sean provocados por la vigencia de una norma inconstitucional. La consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad alcanza únicamente para determinar si un enunciado o la proposición normativa que se deduce de él se ajustan a los parámetros ordenados por la Norma Suprema, con el fin de que el ordenamiento jurídico se halle en plena coincidencia con la Norma Fundamental. Por dicha razón, el artículo que fundamenta la competencia en mención señala que la Corte “... resolverá sobre la constitucionalidad de la norma”,¹⁰ y no sobre el modo en que el juez haga uso de ella. De pronunciarse en sentido contrario, es decir, dictando *a priori* el proceder judicial, la Corte se vería en situación de adelantar criterio sobre un caso que potencialmente sería conocido por ella misma, en razón del derecho de acción de las partes procesales, como es precisamente el caso que plantea la presente acción extraordinaria de protección.

Las violaciones al debido proceso por medio de la actuación judicial expresada a través de las sentencias, autos o resoluciones con fuerza de sentencia son, en cambio, el objeto de la acción extraordinaria de protección. Por medio de ella, se deberá controlar la infracción a normas constitucionales que contienen derechos, por parte de los organismos jurisdiccionales. En el caso bajo análisis, es precisamente esa la solicitud realizada por el accionante respecto de la aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia. En conclusión, a pesar de que la actuación de la Sala se basa en la aplicación de una norma cuya constitucionalidad condicionada ha sido declarada con anterioridad, es procedente que esta Corte se pronuncie sobre la alegada vulneración presentada por parte del accionante; lo cual es precisamente el objeto del siguiente problema jurídico.

El auto de archivo del juicio de excepciones emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 ¿vulneró el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación en el acceso a la justicia, en razón de la situación económica?

El accionante indicó en su escrito de demanda que la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 428. El resaltado pertenece a esta Corte.

Guayaquil, no consideró que en su caso, la aplicación de la norma contenida en el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria, genera un resultado distinto respecto de personas con mayor ingreso económico y con calidad de deudores principales. Indica que el afianzamiento de \$ 190.000,00 dólares, constituye una cantidad “exorbitante”, que acabaría por afectarlo a él y a su familia en el plan de vida trazado y, por lo tanto, constituye una barrera infranqueable para el acceso a la justicia. En razón de lo dicho, sostiene que se vulneró su derecho a la igualdad, en sus dimensiones formal, material y de prohibición de discriminación. Por su parte, la Sala, en su escrito de contestación, replicó que el actor no prueba de qué modo se dio la violación al derecho a la igualdad.

La Constitución de la República del Ecuador consagra a la igualdad como un principio de naturaleza compleja. A la vez lo concibe como una norma transversal para la aplicación e interpretación de los demás derechos,¹¹ y como un principio sustantivo aplicable en sí mismo¹². Esto amplía las posibilidades de exigibilidad de la igualdad potencialmente a toda situación en que la Constitución encuentra aplicación. Tanto en su faceta de principio sustancial, como norma de aplicación e interpretación de los demás derechos constitucionales, la igualdad tiene dos dimensiones claramente identificadas, las que de acuerdo al accionante, fueron transgredidas por la Sala¹³.

Primero está la “igualdad formal”, también conocida como igualdad ante la ley. De acuerdo con dicha dimensión de la igualdad, las normas jurídicas deben ser aplicadas a todas las personas, sin distinción de ninguna clase. Así, los privilegios y cargas que otorga el derecho objetivo deben ser universalmente repartidos entre los sujetos de derechos constitucionales. Respecto de esta dimensión de la igualdad, por la propia argumentación del accionante se puede determinar que no existió tal violación, pues le fue aplicada la misma norma que el derecho objetivo –en este caso, el artículo 7 de la Ley para la Equidad Tributaria– prevé para todos los accionantes y recurrentes en materia tributaria.

Ahora ¿qué sucede cuando una medida que pretende en su objetivo el tratar de manera igual, no considera las diferencias existentes en la realidad, que hacen que la situación de cada uno de los titulares de derechos sea particular? En este caso, estaríamos frente a la transgresión de la segunda dimensión del principio, denominada “igualdad material”. Las vulneraciones al derecho a la igualdad en su dimensión material –también denominadas en la doctrina como acciones de “discriminación indirecta”, o “por resultado”– implican que la aplicación de la regla destinada a tratar a todos por igual, causará que uno de los sujetos en comparación vea seriamente disminuido el estatus de protección de sus derechos. Es precisamente este el caso que el accionante considera se dio. De acuerdo con su opinión, el requerir el afianzamiento en calidad de deudor solidario como condición para la tramitación del juicio de excepciones, sin tomar en consideración su situación económica, lo pone en desventaja respecto de los demás sujetos de derechos que sí se hallan en situación de realizarlo. En otras palabras, el accionante concluye que la actuación de la Sala constituyó un acto discriminatorio por su resultado, en razón de su condición socio-económica.

Precisamente, dicha razón para que se efectúe la discriminación se halla enumerada en el artículo 11 numeral 2, entre las denominadas “categorías sospechosas”. Estas constituyen criterios utilizados para establecer una diferencia constitucionalmente injustificable, o cuya justificación es tan débil que no soporta un análisis sobre su razonabilidad o proporcionalidad. La presencia de una categoría sospechosa, implica el traslado de la carga argumentativa y probatoria sobre la constitucionalidad de las razones para la distinción al ente demandado¹⁴. Visto desde la perspectiva opuesta, de comprobarse la existencia de tal categoría, el accionante quedaría exento de carga respecto a las razones y los efectos de la medida que se reputa discriminatoria. En la especie, comprobarse que el accionante efectivamente se halla en una situación de desventaja en el aspecto socio-económico, que se tradujera en una cortapisa para ejercer su derecho a acceder a la justicia, corresponde al Tribunal cuestionar la aplicación de la norma que aparece en un principio como igualitaria, por presumir que su resultado será discriminatorio.

Resta contestar, entonces, si en el proceso el accionante aportó elementos suficientes para llegar a la comprobación de la alegada situación económica. Es necesario que el mencionado requisito se verifique, dado que a diferencia de otras categorías discriminatorias, no puede ser verificada a simple vista, ni parte de una convicción personal que únicamente sea verificable por la sola mención del accionante. La condición socio-económica es un fenómeno perceptible por los sentidos y, por lo tanto, debe ser probada, ya que la mera afirmación de su ocurrencia no es suficiente para que se consienta en ello.¹⁵ Del expediente, se desprende que el

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 11.2: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (el resaltado pertenece a esta Corte).

¹² *Ibid.*, artículo 66.4: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

¹³ Esta Corte considera a la discriminación como el acto u omisión que vulnera el derecho a la igualdad, sea en su dimensión formal o material.

¹⁴ Cfr. Roberto Saba, “(Des) Igualdad estructural” en *El Derecho a la Igualdad, Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coordinadores), LexisNexis Argentina S.A., 2007, pp. 193-194.

¹⁵ Cfr. Enrique Falcón, “Tratado de la Prueba”, tomo 1, Astrea, Buenos Aires, 2009, página 33. Falcón define a la prueba como “... la demostración en juicio de la ocurrencia de un suceso”.

accionante no aportó ningún medio de verificación sobre su situación económica, ni en la presentación de la demanda, ni en contestación al requerimiento hecho por el Tribunal el 10 de noviembre de 2010. Así, al no estar respaldada la afirmación sobre su situación económica, se hacía imposible a la Sala el verificar la existencia de la categoría sospechosa y, en razón de ello, presumir que la medida pueda tener un efecto discriminatorio. Por ende, el auto de archivo, dictado en las condiciones relatadas en el caso en juicio no puede considerarse constitutivo de una vulneración al derecho a la igualdad material y la prohibición de discriminación por el resultado.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de los derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 02 de abril del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0435-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 24 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de abril del 2014

SENTENCIA N.º 059-14-SEP-CC

CASO N.º 0113-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 13 de octubre de 2011, el doctor Nelson Herrera Zumba y la señora Ingrid Barahona Neira, alcalde y procuradora síndica del Gobierno Descentralizado del Cantón Marcelino Maridueña, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 5 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de los Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 805-2010.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 18 de enero de 2012 certificó que respecto de la causa N.º 0113-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 24 de abril de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, admite a trámite la acción extraordinaria de protección por considerar que la demanda cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

El 19 de junio de 2012, en virtud del sorteo efectuado en el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, le correspondió al ex juez constitucional, Fabián Sancho Lobato, la sustanciación de la causa.

Con auto del 5 de julio de 2012, el ex juez constitucional, Fabián Sancho Lobato avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y del auto respectivo a los jueces que integran la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten el informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Además, dispuso que se haga conocer con el contenido de la demanda y del auto en mención al señor Raúl Ferruzola Navarro, y ordenó se cuente en la causa con el procurador general del Estado.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03

de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como juez ponente en la causa N.º 0113-12-EP.

Con memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013, Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.º 0113-12-EP, al juez ponente.

Con providencia del 7 de marzo de 2014, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Contenido de la demanda

Antecedentes

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

El señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro presenta acción de protección por considerar que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación del acto administrativo, de igualdad y no discriminación en el ejercicio del servicio público, establecidos en la Constitución de la República, al haber sido desalojado con fecha 31 de julio de 2009, por elementos de la fuerza pública, de las oficinas del I. Municipio del Cantón Coronel Marcelino Maridueña, donde prestaba servicios como jefe del Departamento de Planificación, esto por orden del doctor Nelson Marcelo Herrera Zumba y el abogado Manuel Vélez Pacheco, en sus calidades de alcalde y procurador síndico respectivamente.

Los representantes de la Municipalidad del Cantón Coronel Marcelino Maridueña sostienen, en audiencia pública, que la acción de protección no procede por expreso mandato del numeral 3 del artículo 40 y 42 de la LOGJCC, y porque los hechos planteados en la demanda son falsos en consideración a que la administración del alcalde y procurador síndico inició el 1 de agosto de 2009.

El juez Veintiséis Multicompetente de Naranjito resuelve, mediante sentencia del 23 de agosto de 2010, inadmitir la acción de protección interpuesta, en consideración a que el hecho administrativo de la destitución del cargo por un funcionario público tiene un pronunciamiento propio en la vía judicial para ser reclamado ante el juez competente.

El señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro presentó, con fecha 24 de agosto de 2010, recurso de apelación a la sentencia del 23 de agosto de 2010.

El 5 de septiembre de 2011, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación interpuesto por el señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro, revocó la sentencia recurrida y dispuso que se restituya al accionante al cargo de jefe de Planificación del Departamento de Obras Públicas de la Municipalidad del Cantón Coronel Marcelino Maridueña, reconociendo el derecho del accionante a la compensación económica o patrimonial, consistente en el pago de todas

las remuneraciones que dejó de percibir desde que se produjo la violación del derecho.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 5 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 805-2010. Dicha sentencia resolvió:

“TERCERO: (...) En la especie, el accionante manifiesta en su demanda que fue despedido de su trabajo de jefe de planificación de obras públicas de la Municipalidad del cantón Marcelino Maridueña mediante el uso de la fuerza, en un operativo policial en el que se lo desalojó de su lugar de trabajo junto a otros servidores administrativos y de servicio. Respecto de esta afirmación, los representantes de la municipalidad no han demostrado lo contrario ni han proporcionado la información necesaria para conocer el procedimiento que se siguió para la remoción o destitución, que no podía ser otro que el señalado por el art. 78 y siguientes del reglamento de la LOSCCA, debiendo por tanto tenerse por ciertas las afirmaciones del accionante. Siendo así, resulta por demás claro que se ha violado la garantía constitucional al debido proceso que le asiste al accionante, porque de acuerdo a la ley la destitución o la remoción de un servidor público (salvo los de libre remoción) debe hacerse a través de un sumario administrativo previo en el que se garantice en todo momento la defensa del servidor. (...) Por lo expuesto, nos encontramos frente a un caso de clara violación de las garantías de debido proceso previstas en el art. 76 CR, principalmente los derechos consignados en el # 7 literales a), b), c) y l) del mencionado artículo referentes al derecho a la defensa y a la motivación de las resoluciones administrativas y judiciales, violación que incide también en la del derecho a la seguridad jurídica que se reconoce en el art. 82 CR. Carece de asidero legal el criterio del juez inferior de que el accionante debe concurrir necesariamente a la vía jurisdiccional a reclamar sobre la violación, pues la CR consagra el derecho de cualquier persona a proponer las acciones constitucionales, en un procedimiento “sencillo, rápido y eficaz”, salvo que haya uno más idóneo (expedito, concentrado y acelerado); (...), y en la especie, esta sala considera que pretender que la vía contencioso-administrativa pueda reunir esos requisitos con la sobresaturación de trabajo de sus tribunales, resulta una utopía evidente. Por las consideraciones expuestas, esta sala ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso interpuesto y, en consecuencia, revoca la sentencia recurrida mandando en su lugar que se restituya al accionante Raúl Enrique Ferruzola Navarro al cargo de jefe de planificación del departamento de obras públicas de la Municipalidad del cantón Marcelino Maridueña, restableciéndose de esta manera la situación anterior a la violación. De conformidad con lo dispuesto en el art. 18 LOGJCC, se reconoce el derecho del accionante a la compensación económica o patrimonial consistente en el pago de todas las remuneraciones que dejó de percibir desde que se produjo la violación del derecho, cuyo monto se determinará de acuerdo con lo que dispone el art. 19 ibid (...).”

Detalle y fundamentos de la demanda

Los accionantes, en lo principal, señalan que en la sentencia emitida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas se han vulnerado derechos reconocidos en la Constitución de la República, como son: derecho al debido proceso, previsto en los numerales 1 y 7, literales a, c, h, l y m del artículo 76 de la Constitución de la República; derecho a la seguridad jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución; derecho de petición y atención oportuna de peticiones, artículo 66 numeral 23 de la Constitución; derecho al acceso de la justicia imparcial y a la no indefensión, artículo 75 de la Constitución; e igualdad de derechos, deberes y oportunidades, consagrados en el artículo 11 numeral 2 de la Carta Suprema.

Señalan que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal contradicen lo que mandan y ordenan los artículos 40 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), esto es, que no procede la acción de protección cuando un acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Además, indican que no se habría contemplado lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público¹ (LOSCCA).

Por otra parte, los accionantes afirman que la Sala no consideró que a la fecha de la situación planteada, estaba vigente la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establecía que los jefes departamentales, entre otros, al ser funcionarios de libre nombramiento y remoción, concluyen sus funciones en la misma fecha que concluyen las funciones del Alcalde², y que en tal sentido, el nombramiento del señor Raúl Ferruzola Navarro feneció el 31 de julio de 2009, por haber fenecido en esa misma fecha el nombramiento del alcalde, Ing. René Maldonado.

Finalmente, señalan los accionantes que entraron en funciones en la Municipalidad del cantón Marcelino Maridueña el 1 de agosto de 2009, fecha posterior a la salida del funcionario público.

Pretensión

Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que se suspendan los efectos de la sentencia impugnada y se ordenar dejar sin efecto lo dispuesto por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

¹ LOSCCA, Art. 46.- Demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.- El servidor destituido o suspendido, podrá demandar o recurrir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o a los jueces o tribunales competentes, del lugar donde se origina el acto impugnado o donde ha producido sus efectos dicho acto, demandando el reconocimiento de sus derechos. (...)

² Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 175.- Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción concluirán sus funciones en la misma fecha del alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por éste, cuando así lo amerite, observando el procedimiento de ley.

Contestación de la demanda**Argumentos de la parte accionada**

Se deja constancia de que pese a haber sido debidamente notificados con la providencia del 5 de julio de 2012, dictada por el ex juez constitucional, Fabián Sancho Lobato; los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han remitido el informe de descargo solicitado en la presente causa.

Procuraduría General de Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha comparecido a efecto de recibir las notificaciones que le correspondan, señalando casillero 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 b y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, este último establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional**a) Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelarse, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

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 la sujeción a la Constitución, 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 vulneraciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República y repararlos.

b) Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho de los accionantes a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva?**
- 2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

c) Resolución de los problemas jurídicos

- 1. ¿El derecho de los accionantes a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica fue vulnerado en la sentencia impugnada?**

En el caso *sub judice*, el legitimado activo, en su demanda, ha manifestado que los jueces que resolvieron el recurso de apelación han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, al no haber considerado lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, ni tampoco el artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, normas vigentes a julio de 2009, fecha en la que se habría ejecutado el acto y hecho administrativo impugnado, las cuales respectivamente señalaban:

“Art. 46.- Demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.- El servidor destituido o suspendido, podrá demandar o recurrir ante el Tribunal

Distrital de lo Contencioso Administrativo o a los jueces o tribunales competentes, del lugar donde se origina el acto impugnado o donde ha producido sus efectos dicho acto, demandando el reconocimiento de sus derechos...”.

“Art. 175.- Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción concluirán sus funciones en la misma fecha del alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por éste, cuando así lo amerite, observando el procedimiento de ley.”

Es necesario, en este marco, que la Corte Constitucional realice un análisis sobre los derechos constitucionales en discusión y si estos fueron o no vulnerados en la sentencia del 5 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

La Constitución de la República, en su artículo 75, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en los siguientes términos:

“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

La Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, a través de la sentencia N.º 041-12-SEP-CC, correspondiente al caso N.º 0860-09-EP, ha señalado:

[La tutela judicial efectiva] “Es un derecho que permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como de aquellos derivados de fuentes inferiores, siempre que sea requerida la intervención del Estado para su protección. En tal sentido, su satisfacción no se agota en la existencia de la justicia constitucional, sino en la puesta a disposición de todas las personas de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias. Por lo tanto, la existencia de recursos en vía ordinaria también constituye una medida de garantía del derecho a la tutela judicial efectiva”.

Concatenado a este derecho, en atención a la garantía al debido proceso, la Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 1 establece que:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”

Por su parte, la seguridad jurídica, contemplada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador y fundamentada en el respeto a la norma suprema y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes, implica la obligación de las autoridades investidas de poder jurisdiccional de sujetarse a la Constitución y a la ley vigente durante el proceso y, por supuesto, al momento de resolver.

La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, correspondiente al caso N.º 1000-12-EP, con relación a la seguridad jurídica, ha manifestado lo siguiente:

“El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”³.

De la revisión de la sentencia impugnada mediante la acción extraordinaria de protección se ha constatado que la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su contenido, no hace referencia alguna a la normativa que, a la fecha del presunto acto administrativo impugnado, se encontraba vigente, esto es, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuerpo legal que regulaba el tipo de nombramiento aplicable a las funciones de jefes de departamento de los municipios, y de manera específica determinaba la normativa relacionada a la fijación del término de dichas funciones⁴.

La pretensión de la acción de protección, presentada por el señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro, era la restitución a su puesto de trabajo por haberse transgredido sus derechos constitucionales, señalando como fundamento de hecho que este funcionario habría sido desalojado de las oficinas municipales el día 31 de julio de 2009 por la fuerza pública.

Según consta en el expediente de instancia, a fojas 5, el nombramiento del señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro fue suscrito por el alcalde de aquel entonces, Ing. René Maldonado Ayoví, con fecha 7 de enero de 2005, determinando que la función o puesto del funcionario era de jefe de Planificación en el Departamento de Obras Públicas del Gobierno Municipal de Crnel. Marcelino Maridueña. Por otra parte, conforme consta a fojas 10, el señor Nelson Marcelo Herrera Zumba iniciaba su período como alcalde de la Municipalidad de Marcelino Maridueña el 1 de agosto de 2009, es decir, el anterior Alcalde culminó su período con fecha 31 de julio del mismo año.

La fundamentación de la sentencia emitida por la Segunda Sala, que acepta la acción de protección propuesta, determina que se habrían vulnerado derechos constitucionales

del funcionario municipal, especialmente aquellos relacionados al debido proceso, expresamente indicando que “(...) los representantes de la municipalidad no han demostrado lo contrario ni han proporcionado la información necesaria para conocer el procedimiento que se siguió para la remoción o destitución, que no podía ser otro que el señalado por el art. 78 y siguientes del reglamento de la LOSCCA, debiendo por tanto tenerse por ciertas las afirmaciones del accionante”.

De acuerdo con lo que establecía la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aplicable en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado⁵, la carrera administrativa estaba orientada a garantizar la estabilidad de los servidores públicos idóneos⁶; mas, con carácter de excepción, se conceptuó al régimen de libre nombramiento y remoción, que por su naturaleza determinaba la libre designación y remoción por parte de la autoridad nominadora. En este sentido, la Ley antedicha establecía distintos tipos de nombramientos, entre ellos: regulares, de libre nombramiento y remoción, y de período fijo⁷; este último, que implicaba el ejercicio de una función pública en un período determinado en una ley o reglamento. Es preciso mencionar que según disponía la LOSCCA y su Reglamento, los servidores que ocupaban puestos de libre nombramiento y remoción, así como los designados para período fijo por mandato legal, no eran considerados como servidores de carrera⁸.

⁵ LOSCCA, Art. 3.- Ambito.- Las disposiciones del presente Libro son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Además son aplicables a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento.

⁶ LOSCCA Art. 89.- Estabilidad de los servidores idóneos.- Establécese dentro del servicio civil, la carrera administrativa, con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. Conforme lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 124 de la Constitución Política de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepción.

⁷ Reglamento LOSCCA, Art. 11.- Clases de nombramientos, Los nombramientos extendidos para el ejercicio de la función pública pueden ser: (...) c) A período fijo: Aquellos cuyos titulares son nombrados para ejercer una función pública en un período determinado en una ley o reglamento; y, d) De libre nombramiento y remoción: Son los expedidos a favor de los servidores que tienen a su cargo la dirección política, estratégica y administrativa de las instituciones del Estado, determinadas en el literal b) del artículo 93 y 94 de la LOSCCA.

⁸ LOSCCA, Art. 92.- Servidores públicos excluidos de la carrera administrativa.- Exclúyase de la carrera administrativa: a) Los servidores protegidos por la Ley de Servicio Exterior; b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control; los asesores; los directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción; c) Los mencionados en el Art. 5 de la presente ley; y, d) Los que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N° 1000-12-EP.

⁴ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 175.- Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción concluirán sus funciones en la misma fecha del alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por éste, cuando así lo amerite, observando el procedimiento de ley.

Por su parte, el artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, norma vigente a julio de 2009, establecía que “los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción concluirán sus funciones en la misma fecha del alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por éste, cuando así lo amerite, observando el procedimiento de ley”; norma que, según lo ha determinado la Procuraduría General del Estado, es clara y no admite interpretaciones⁹.

Conforme lo expuesto, es posible concluir que el señor Ferruzola estaba excluido de la carrera administrativa por ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, y por existir, por mandato legal, un período fijo para el ejercicio de su función. La salida del servidor, jefe de Planificación de la Municipalidad Coronel Marcelino Maridueña, feneció el 31 de julio de 2009, fecha en la que terminaba su período el alcalde de ese entonces, Ing. René Maldonado Ayoví; por tanto, dicha salida no se debió a la destitución ni a la remoción del cargo del señor Ferruzola, sino a la finalización del período de servicio fijado por la ley, lo que determina que para la cesación de funciones no era necesario instaurar sumario alguno¹⁰; no se evidencia por tanto la vulneración de derechos constitucionales determinada por los jueces de la Sala.

Ahora, es preciso señalar que, si bien la salida del señor Ferruzola en la fecha tantas veces mencionada, no constituye vulneración a derechos constitucionales, sí preocupa a esta Corte Constitucional lo indicado por el funcionario

respecto al presunto uso de la fuerza y su consecuente desalojo; sin embargo, al respecto, esta Corte advierte que del expediente no se desprende que la fuerza pública haya incurrido en algún tipo de violencia que implique la vulneración de derechos del funcionario.

A los jueces constitucionales, en el marco de la acción de protección, les corresponde verificar si el acto u omisión impugnado vulnera o no derechos constitucionales; para ello, es indispensable realizar un recorrido analítico respecto a varios elementos, entre ellos, las normas que regulan las relaciones propias de cada caso; era deber de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas analizar dentro del conocimiento de la acción sobre lo determinado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; no considerar la ley antes señalada, incidió en que la Sala parta de un hecho fáctico equivocado, que llevó a conclusiones obviamente equivocadas, como es la determinación de una supuesta destitución del funcionario, cuando en realidad fue una terminación del período fijado previamente por dicha ley. De tal manera, que la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, al inobservar la Ley de Régimen Municipal, norma directamente aplicable a la situación fáctica puesta en su conocimiento, incurrió en una vulneración de las garantías constitucionales de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, establecidas respectivamente en los artículos 75 y 82 de la Carta Suprema.

En lo que respecta al fundamento señalado por los accionantes en la acción extraordinaria de protección, respecto a la vulneración de sus derechos constitucionales por la falta de aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, relativa a la competencia del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, en casos de destitución de funcionarios públicos, esta Corte considera, basados en el análisis previo, que esta norma no es aplicable al caso, pues no se trata de una destitución del funcionario público, sino de la terminación de funciones por haber concluido el período fijo para el que fue designado el servidor.

2. La sentencia impugnada ¿vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación?

El alcalde y la procuradora síndica del Gobierno Municipal de Marcelino Maridueña sostienen que la sentencia impugnada vulnera el debido proceso respecto a la garantía de la motivación, contemplada en la Constitución de la República, en el artículo 76 numeral 7 literal 1, que establece:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en 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, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala en el artículo 9:

⁹ Resolución de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial 69 de 18 de noviembre 2009, Última modificación 14 de octubre de 2013: “CONSULTAS: 1. “¿Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero del Gobierno Municipal de Montúfar concluyeron sus funciones el 31 de julio del 2009; es decir en la misma fecha de conclusión de funciones del alcalde?” 2. “¿Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que tienen más de 9 años en funciones en el Gobierno Municipal de Montúfar; tienen la obligación legal de presentar su renuncia?”. PRONUNCIAMIENTOS:

1.- El Art. 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expresa que los directores, jefes departamentales, Procurador Síndico y Tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción, concluirán sus funciones en la misma fecha del Alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por este, cuando así lo amerite, observando el procedimiento de ley.

La disposición invocada es clara y no admite interpretación alguna, como lo establece la regla primera del Art. 18 del Título Preliminar del Código Civil, por ende, los funcionarios nombrados en la primera pregunta, concluyeron sus funciones en la misma fecha que el Alcalde; esto es, el 31 de julio del presente año.

2.- Atento el contenido del Art. 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los puestos descritos en la segunda pregunta son de libre nombramiento y remoción, por lo tanto, no es necesaria la presentación de la renuncia de quienes ocupan los mencionados puestos, porque de conformidad con la citada norma, la finalización de funciones se perfecciona el momento en que concluye el período para el cual fue elegido el Alcalde.”

¹⁰ Reglamento a la LOSCCA, Art. 93.- Por conclusión del período fijo de designación.- El servidor público que hubiere sido nombrado para ejercer una función por un período fijo, cesará automáticamente en sus funciones el día en que concluya el período para el cual fue legalmente nombrado, sin que se requiera para tal hecho, la formalización de acto administrativo alguno. Para efectos de registro, la UARHs elaborará la respectiva acción de personal.

Las autoridades nominadoras institucionales podrán nombrar y remover libremente a los funcionarios y servidores que ocupen puestos de Directores de las instituciones del Estado, de conformidad con lo que establece el Artículo 92 literal b) de la Ley (...)

“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.”

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 020-14-SEP-CC, correspondiente al caso N.º 0739-11-EP, ha señalado:

“Conforme lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República, todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas. De modo que le corresponde al juez/a competente enunciar en las resoluciones que emita las normas o principios jurídicos en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, mediante un análisis objetivo, preciso, claro, coherente y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos presuntamente vulnerados.

La motivación constituye un elemento sustancial del derecho al debido proceso que permite a las partes procesales conocer el razonamiento lógico del juez y comprender las razones jurídicas por las que la autoridad judicial ha llegado a un fallo determinado. Esto quiere decir que los jueces tienen la obligación de fundamentar y exponer los argumentos fácticos y jurídicos de modo razonable y coherente, mediante una adecuada justificación que ponga de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial”¹¹.

Respecto a los criterios que permiten determinar si una decisión judicial se encuentra adecuada y debidamente motivada, como garantía del debido proceso, la Corte Constitucional, para el período de transición, en sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio del 2012, correspondiente a la causa N.º 1212-11-EP, ha precisado que:

“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 esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”.

De manera que, sobre el caso *sub júdice*, esta Corte procederá a analizar si la fundamentación efectuada por los jueces cumple con los requisitos determinados en la *ratio decidendi* y, en consecuencia, si puede considerarse debidamente motivada.

En la sentencia impugnada se observa que los jueces de la Corte Provincial inician su fallo pronunciándose respecto

de su competencia para conocer la causa y respecto de la validez del proceso. A partir del considerando segundo recogen la fundamentación y pretensión del recurrente, así como también un extracto de la audiencia pública celebrada con fecha 1 de julio de 2010, en la cual los representantes de la municipalidad argumentan la improcedencia de la acción presentada, mientras que el recurrente se ratifica en los fundamentos de la demanda y agrega que fue despedido (sic) sin un debido proceso administrativo; consta además descrita en dicho considerando la resolución tomada por el juez de primera instancia en la cual se rechaza la demanda, sobre la base de lo establecido en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, esto es, que la acción de protección no procede cuando el acto administrativo puede ser impugnado en vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no es adecuada ni eficaz. Por consiguiente, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cuenta con una descripción de los hechos puestos a su conocimiento.

Una vez analizada la parte fáctica, a partir del considerando tercero, la Sala procede a realizar su análisis del caso. Según se observa en la sentencia, los jueces basan su decisión en la disposición contenida en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, determinando que se presumen ciertos los fundamentos presentados por el accionante, dado que los representantes de la municipalidad no han demostrado lo contrario ni han proporcionado la información necesaria sobre el procedimiento para la remoción o destitución, considerando que este debía ser aquel establecido por el artículo 78 y siguientes del Reglamento a la LOSCCA (sumario administrativo), y que por tanto ha existido vulneración a la garantía constitucional al debido proceso que le asiste al accionante. Al respecto, de modo concreto, los jueces establecen lo siguiente:

“TERCERO: ...En la especie, el accionante manifiesta en su demanda que fue despedido de su trabajo de jefe de planificación de obras pública de la Municipalidad del cantón Marcelino Maridueña mediante el uso de la fuerza, en un operativo policial en el que se lo desalojó de su lugar de trabajo junto a otros servidores administrativos y de servicio. Respecto de esta afirmación, los representantes de la municipalidad no han demostrado lo contrario ni han proporcionado la información necesaria para conocer el procedimiento que se siguió para la remoción o destitución, que no podía ser otro que el señalado por el art. 78 y siguientes del reglamento de la LOSCCA, debiendo por tanto tenerse por ciertas las afirmaciones del accionante. Siendo así, resulta por demás claro que se ha violado la garantía constitucional al debido proceso que le asiste al accionante, porque de acuerdo a la ley la destitución o la remoción de un servidor público (salvo los de libre remoción) debe hacerse a través de un sumario administrativo previo en el que se garantice en todo momento la defensa del servidor. (...) Por lo expuesto, nos encontramos frente a un caso de clara violación de las garantías de debido proceso previstas en el art. 76 CR, principalmente los derechos consignados en el # 7 literales a), b), c) y l) del mencionado artículo referentes al derecho a la defensa y a la motivación de las resoluciones administrativas y judiciales, violación que incide también en la del derecho a la seguridad jurídica que se reconoce en el art. 82 CR (...).”

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-14-SEP-CC, caso N.º 0739-11-EP.

Agrega además la Segunda Sala, que el criterio del juez *a quo* respecto de que el accionante debe concurrir necesariamente a la vía jurisdiccional a reclamar sobre la violación carece de asidero legal, determinando que:

«...la CR consagra el derecho de cualquier persona a proponer las acciones constitucionales, en un procedimiento “sencillo, rápido y eficaz”, salvo que haya uno más idóneo (expedito, concentrado y acelerado); (...) y en la especie, esta sala considera que pretender que la vía contencioso-administrativa pueda reunir esos requisitos con la sobresaturación de trabajo de sus tribunales, resulta una utopía evidente».

La estabilidad es un derecho propio de los funcionarios públicos que están incluidos en la carrera administrativa; para su protección se han contemplado en la ley procedimientos que aseguren dicho derecho, estos son, por ejemplo, aquellos que se refieren al trámite a realizar para la sanción de destitución en el caso de que se hubiere incurrido por parte del servidor en faltas que merezcan tal consecuencia, que en la especie es el llamado sumario administrativo, con el cual se garantiza, entre otros, el derecho a la defensa de los servidores de carrera.

Los artículos 78 y siguientes del reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, citados por la Segunda Sala, determinaban el procedimiento a seguir para la ejecución de sumarios administrativos, de considerarse que un servidor de carrera hubiere incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o de destitución¹².

Conforme al análisis realizado en el problema jurídico que antecede, el señor Ferruzola, quien cumplía funciones de jefe de Planificación del Departamento de Obras Públicas, estaba excluido de la carrera administrativa y su período finalizaba la misma fecha en la que terminaba el período fijado para el alcalde; en definitiva, sobre la base de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, su salida no se trataba de una sanción de destitución, sino que al 31 de julio de 2009, el tiempo contemplado para el ejercicio de su función como jefe departamental había fenecido.

Como se puede ver, la falta de una revisión exhaustiva de los hechos y de la aplicación de la normativa vigente, determinó que la Sala incorrectamente establezca que el servidor habría sido destituido de su cargo y, que por tanto, era obligación de la Municipalidad la realización de un sumario administrativo para su salida. De este modo, se evidencia que en el análisis realizado por la Sala no se constató un contraste entre los hechos y el derecho que permitan determinar una conclusión lógica, pues no se genera, entre

la situación fáctica y los presupuestos jurídicos aplicados, una coherencia que permita obtener una decisión conforme a derecho, contraviniendo por tanto los criterios para la motivación establecidos por la Corte Constitucional en reiteradas sentencias.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante sentencia N.º 069-10-SEP-CC, respecto de la motivación señala:

“...la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada”¹³.

Bajo estos parámetros, a los jueces de la Segunda Sala les correspondía realizar un exhaustivo análisis respecto a lo señalado por el accionante, a los elementos planteados por el accionado, pero por sobre todo, debía realizar una vinculación entre estos y la norma jurídica vigente; sin embargo, la Sala, si bien consideró los primeros dos parámetros, ignoró una ley previa y clara, vigente a la fecha del presunto acto o hecho administrativo impugnado, lo que llevó a los jueces a establecer que hubo vulneración al derecho constitucional del debido proceso, mientras que si se hubiese tomado en cuenta lo contemplado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se hubiese llegado a conclusiones coherentes con la Constitución y la Ley.

Por otro lado, respecto a la consideración de la Sala sobre que la vía contencioso-administrativa no era la procedente por no reunir requisitos de ser una vía expedita, concentrada y acelerada por la sobresaturación de trabajo de sus tribunales, es importante señalar que la acción de protección responde al principio de subsidiaridad, no es, por tanto, una vía alternativa a otra; la acción de protección no sustituye a los demás medios judiciales, hacerlo implicaría que la justicia constitucional pase a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de las personas, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función judicial.

La Corte ha determinado además que:

«La Constitución no genera una propuesta de reemplazo de la justicia ordinaria por parte de la constitucional, con la consecuente “ordinarización” de la justicia constitucional, que implica un reemplazo del tema *decidendum* de las garantías normativas de la Constitución, en lugar de las previstas en la legislación ordinaria, sino un reto de constitucionalización de los procesos ordinarios, en pro del fortalecimiento de la administración de justicia como mecanismo de garantía ordinaria del orden constitucional¹⁴».

Si la Sala consideraba que la vía jurisdiccional no era la competente para la protección de los derechos reclamados en el presente caso, su decisión debía estar sostenida en

¹² LOSCCA, Art. 78.- De la solicitud de sumario administrativo.- Cuando se considere que un servidor hubiere incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o de destitución, el Jefe inmediato, desde que tuvo conocimiento del cometimiento de la presunta falta, comunicará el particular por escrito y motivadamente, en el término máximo de 3 días, a las UARHS, adjuntando los antecedentes y pruebas de descargo con que se cuente.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SIN-CC, casos N.º 043-11-IN y 045-11-IN acumulados

argumentos que determinen sin lugar a dudas que la vía contencioso administrativa no era eficiente ni eficaz por existir una vulneración a derechos constitucionales, aspecto que no se verifica en la motivación desarrollada en la sentencia de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no una vulneración de un derecho constitucional, es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”¹⁵.

Para que una resolución se halle correctamente motivada, tal como lo indica la Constitución y lo ha desarrollado la Corte Constitucional en sus sentencias, es necesario que la autoridad exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla; sin embargo, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al analizar la sentencia del juez *a quo*, en la que este rechaza la acción de protección por existir una vía ordinaria ejecutable para el conocimiento del caso, fundamenta su decisión respecto a que dicha acción si era procedente, basado únicamente en que la vía contencioso-administrativa no era idónea por no cumplir requisitos en razón de la sobresaturación de trabajo de sus tribunales; es así que esta Corte considera que la Sala no ha basado su decisión en criterios racionalmente fundamentados en derecho, sino en juicios de valor subjetivos.

En este marco, con el fin de garantizar los derechos constitucionales de las partes, si bien la acción extraordinaria de protección, presentada por el alcalde y la procuradora síndica de la Municipalidad de Marcelino Maridueña, se refiere a la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, es necesario que sea considerado por esta Corte lo determinado en sentencia por el juez del Juzgado Veintiséis Multicompetente de Naranjito, que conoció en primera instancia la acción de protección presentada por el señor Raúl Enrique Ferruzola Navarro, contra la Ilustre Municipalidad del Cantón Marcelino Maridueña, en las personas del alcalde y la procuradora síndica, cuya decisión de inadmisión se basa en la siguiente motivación:

“**SEPTIMO.-** Que el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice Improcedencia de la acción.- **La acción de protección de derechos no procede:** 4.- “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”; y, **OCTAVO.-** Que el hecho administrativo de la destitución del cargo por un funcionario público (en esta especie el Alcalde) tiene un pronunciamiento propio en la vía judicial para ser reclamado ante el juez competente.-”.

Como la Corte Constitucional ha señalado¹⁶, es deber de los jueces constitucionales motivar sus decisiones de forma razonable, lógica y comprensible; es decir, para que una sentencia se encuentre plenamente motivada deben concurrir dichos requisitos, cuyo cumplimiento asegurará que la conclusión a la que se llegue esté apegada a la Constitución y a la ley. Los jueces no pueden decidir sin un ejercicio argumentativo que les permita conectar de manera coherente los hechos con las normas, y es necesario que ese proceso sea debidamente expresado en la sentencia, a fin de garantizar el derecho constitucional del debido proceso en la garantía de la motivación.

La pretensión del señor Ferruzola al presentar la acción de protección, era la reparación integral de los derechos que él consideraba habrían sido vulnerados por parte de la Municipalidad de Coronel Marcelino Maridueña, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, argumentando que los actos administrativos, resoluciones o fallos deben estar debidamente motivados. Frente a ello solicita que se le restituya a su puesto con las indemnizaciones de ley.

Ante dicha pretensión, el juez Veintiséis Multicompetente de Naranjito decide inadmitir la acción, fundamentándose únicamente en que al tratarse de un caso de destitución de funcionario público, se trataba de un asunto de mera legalidad con pronunciamiento propio en vía ordinaria.

La Corte Constitucional, en sentencia N.º 102-13-SEP-CC del 4 de diciembre de 2013, ha determinado:

“...si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente, pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad...”.

«...con relación a la “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”, al igual que “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”, previsto en el numeral 4 del artículo 42, esta Corte Constitucional... interpreta condicionalmente que pueden ser invocadas por el juez constitucional únicamente luego del mínimo recaudo probatorio, que le permite el acceso a la sustanciación de la garantía jurisdiccional de los derechos, es decir, deberá hacerlo vía sentencia racionalmente fundamentada”.

Como se puede ver del contenido de la sentencia, no se evidencia que el juez, para llegar a la conclusión, haya realizado una revisión del derecho vigente aplicable al caso, concatenándolo con los hechos afirmados por las partes, que pudiera haber llevado a la autoridad a determinar que no habría vulneración de derechos constitucionales; es

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

decir, no se expone un contraste y conexión de las premisas mayores (proporcionadas por la normativa aplicable) y las premisas menores (dadas por los hechos fácticos del caso) para así poder obtener una conclusión fundada en derecho.

En este caso, el juez basa su decisión en la afirmación automática de que se trataría de un hecho administrativo de destitución de cargo público y que por ende, estos pueden ser impugnados en la vía judicial, sin realizar un análisis constitucional del caso; sin embargo, como ya se ha constatado, sobre la base de la ley vigente en julio de 2009¹⁷, la salida del señor Ferruzola no se debió a la destitución de su cargo, sino a la terminación de su período como jefe departamental; en ese sentido, la fundamentación de la sentencia de primera instancia evidencia una falta de análisis que lleva a una conclusión arbitraria, incumpliendo con el requisito de razonabilidad y lógica. Por consiguiente, en el caso *sub examine*, esta Corte concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte del juez *a quo*.

Por todo lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia materia de la presente acción, dictada por la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, así como la sentencia del juez del Juzgado Veintiséis Multicompetente de Naranjito, han incumplido con la garantía constitucional de la motivación, por cuanto se contraponen a parámetros de coherencia, lógica y razonabilidad, que comporta que dichas resoluciones vulneren lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 5 de septiembre de 2011 y la providencia del 3 de octubre de 2011, dictadas por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 805-2010.
 - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia del 23 de agosto de 2010, emitida por el juez Veintiséis Multicompetente de Naranjito, dentro de la acción de protección N.º 038-2010.
 - 3.3. Archivar la causa

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 02 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0113-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 24 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 061-14-SEP-CC

CASO N.º 0708-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 15 de abril de 2013, el señor Fernando Augusto Castro Hidalgo, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 22 de febrero de 2013, dictada por los conjuces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el juicio ejecutivo N.º 0874-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 22 de abril de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º

¹⁷ Ley de Régimen Municipal

0708-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, el 19 de junio de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0708-13-EP, y dispuso se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 17 de julio de 2013, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 305-CCE-SG-SG-SUS-2013 del 18 de julio de 2013, remitió el expediente constitucional N.º 0708-13-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Con providencia dictada el 22 de agosto de 2013, la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa y una vez cumplidos los presupuestos procesales previos, conforme lo determinan los artículos 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 39 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se procede a resolver el caso.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 22 de febrero de 2013, por los Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

“**CUARTO.-** Los recurrentes al formular su recurso señalan que interponen recurso de apelación a la sentencia dictada, por cuanto las excepciones que se propongan en juicio pueden ser explícitas o implícitas. Las primeras se expresan inequívocamente como tales, mientras que las segundas se encuentran inmensas (sic) en la contestación, por lo que al no haberse tramitado las excepciones implícitas que formuló en su escrito de comparecencia y de contestación a la demanda, se omitió tramitarlas y con aquello se anuló el procedimiento, como así debe declararlo el superior. **QUINTO.-** Según lo establecido en el Art. 430 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil, “Si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, la jueza o el Juez, previa notificación, pronunciará sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria”. Por todo lo antes señalado, visto que la demandada ha formulado excepciones en forma extemporánea, el recurso de apelación no debió ser aceptado, por parte del juez a quo por improcedente, en virtud de lo explícitamente dispuesto en la norma antes señalada, razón por la que esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, **DISPONE** se remita el presente expediente al juzgado de origen para que se continúe con su ejecución (...).”

Detalle de la demanda y sus argumentos

El accionante, Fernando Augusto Castro Hidalgo, comparece por sus propios y personales derechos ante esta Corte Constitucional, y en lo principal manifiesta que deduce acción extraordinaria de protección en contra del fallo judicial dictado el 22 de febrero de 2013, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el juicio ejecutivo N.º 0874-2012, por considerar que esta decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales particularmente los previstos en los artículos 76 numeral 3; 76, numeral 7, literales a) y l); y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como antecedentes narra que el 14 de mayo de 2007, conjuntamente con su hija María Fernanda Castro Román, en calidad de propietarios del predio rústico La Alejandría, ubicado en la parroquia El Cambio, sitio El Portón, cantón Machala, provincia de El Oro, suscribió con la compañía FULLAGRO S. A., representada por la licenciada Doris Alicia Aguilera Saldaña, un contrato de compraventa de frutos por el cual vendieron a la compañía antes mencionada la producción de treinta y seis hectáreas de banano de la variedad cavendish que se encontraban y se encuentran cultivados, estableciéndose como plazo de duración de dicho contrato cuatro años más seis meses de gracia, mismos que a criterio del accionante, conforme se puede evidenciar del contrato suscrito, discurrieron entre el 01 de marzo de 2007 al 01 de septiembre de 2011.

Por aquella razón, previo al cumplimiento del plazo del contrato, su hija, la señora María Fernanda Castro Román, apoderada especial para el cobro de la renta o venta de frutos, dirigió una comunicación a la compradora de frutos (compañía FULLAGRO S. A.) dándoles a conocer sobre la conclusión del plazo. Manifiesta que esta comunicación motivó a que la compañía anónima FULLAGRO S. A., a través de su representante legal proponga demanda ejecutiva, en contra del accionante y de su hija, la cual recayó previo el sorteo de rigor en conocimiento del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de El Oro, judicatura que pese a que el título con el que se propuso la demanda no reunía los requisitos de ejecutivo previstos por el artículo 415 del Código de Procedimiento Civil, según alega, aceptó a trámite la demanda, ordenando la citación de los demandados y la prohibición de enajenar o gravar el bien raíz, lo que en esencia, según el accionante, constituye una violación al debido proceso que implica ser juzgado por un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Señala el accionante que una vez citado contestó a la demanda e implícitamente propuso las excepciones de las cuales se creía asistido, las que vulnerándose el debido proceso no fueron sustanciadas por el juez *a quo*, dejándole en indefensión.

Manifiesta el accionante que el 29 de febrero de 2012, el juez segundo de lo civil de El Oro, sin resolver las excepciones implícitas propuestas, dictó sentencia condenatoria disponiendo que se pague a la compañía FULLAGRO S. A., el valor correspondiente a los seis meses de garantía

que ha dejado de percibir por parte de la actora de dicha causa, valores que deberán ser liquidados pericialmente.

Que inconforme con la sentencia del juez *a quo*, afirma el accionante que interpuso recurso de apelación para ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes sin motivación alguna y en clara y abierta contravención a la obligación inmersa en el artículo 76, numeral 7, literal l), resolvieron que el recurso de apelación no debió ser aceptado y dispusieron que el proceso sea remitido al Juzgado de origen para la ejecución del fallo.

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita lo siguiente:

“Con los antecedentes expuestos, considerando que se han violentado las disposiciones contenidas en los artículos 82, 76.3, 76.7, literales a) y l) de la Constitución de la República del Ecuador, que en si también atentan contra mi derecho a la propiedad prevista en el artículo 66.26, ibidem, concurro ante la Corte Constitucional y demando que en sentencia se ordene la reparación integral de mis derechos constitucionales vulnerados”.

Contestación a la demanda

Conjueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

A fojas 59 del expediente constitucional comparecen los abogados Jorge Osorio Marca y Leonel Aguilera Nichole, conjuntamente con el doctor José Tapia Torres, en sus calidades de conjueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes emiten el informe de descargo respecto de los fundamentos de acción extraordinaria de protección, en cuya parte principal sostienen:

Que el legitimado activo de la acción extraordinaria de protección no señala fundamentadamente nada sobre nuestra actuación, recurriendo a la ofensa de los suscritos conjueces, al afirmar “que aprovechando de la presencia de jueces golondrinas”, sin motivación alguna y en clara y abierta contravención a la obligación inmersa en el artículo 76. 7, literal l), resolvieron el proceso sea remitido al Juzgado de origen para la ejecución del irritó fallo”.

Al respecto, los legitimados pasivos como argumento a su favor señalan el texto de los siguientes artículos del Código de Procedimiento Civil: “421.- Si la jueza o el juez considerare ejecutivo el título así como la obligación correspondiente, ordenará que el deudor la cumpla o proponga excepciones en el término de tres días; y, 430.- si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, la jueza o el juez, previa notificación, pronunciara sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandado que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria”.

En relación a los artículos anteriormente mencionados esgrimen que basta con dar lectura a las normas antes invocadas para evidenciar que los jueces de alzada no podían resolver el fondo del asunto en base a excepciones extemporáneas, pues siendo esta la naturaleza de este procedimiento, la sentencia causó ejecutoria y así nos pronunciamos, devolviendo el proceso al inferior, por haber sido el recurso indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido por el juez *a quo*.

Finalmente, sostienen que no es su competencia cambiar ningún procedimiento de lo que ya está estatuido en la ley e incluso existen varias resoluciones de la Corte Constitucional sobre el principio de doble instancia, no siendo por ende de su competencia conocer excepciones formuladas fuera del término legal de tres días, de ahí que no existe afectación en nuestra actuación.

Doris Aguilera Saldaña (tercera con interés)

De fojas 60 a 63 comparece la señora Doris Aguilera Saldaña, por los derechos que representa de Fullagro S. A., quien en lo principal manifiesta:

“De la lectura de la Acción Extraordinaria de Protección propuesta por Fernando Augusto Castro Hidalgo, se deduce que su reclamo lo realiza sobre las actuaciones de primer nivel, intentando que la Corte Constitucional, vuelva a valorar la prueba actuada en primer nivel, como si la Corte Constitucional fuera un tribunal de instancia”.

Sostiene que la sentencia dictada por los señores Conjueces de la Corte Provincial de El Oro, “se encuentra debidamente fundamentada, ya que analiza y valora toda la prueba actuada por las dos partes, cumpliendo con el Art. 115 del Código Civil, esto es, aplicar las reglas de la sana crítica, es decir, el conocimiento del juez, su experiencia le permiten diferenciar lo verdadero de lo falso, lo lógico de lo ilógico; además la han fundamentado en debida forma, de conformidad con el principio de la motivación determinado en el literal l), numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador”.

Afirma que el “único argumento que tiene el recurrente con su Acción Extraordinaria de Protección es afirmar indebidamente, que la sentencia fue dictada por: “El tribunal de alzada en el que aprovechándose de la presencia de jueces “golondrinas”, sin motivación alguna y en clara y abierta contravención a la obligación inmersa en el artículo 76.7, literal l), resolvieron que el proceso sea remitido al Juzgado de origen para la ejecución del irritó fallo”.

Adicionalmente expresa que “lo que el recurrente no dice es que la sentencia impugnada hizo un análisis claro, profundo y motivado en cuanto a que la parte demandada formuló sus excepciones en forma extemporánea y que por tanto, el recurso de apelación no debió ser aceptado por el juez *a quo*, porque así lo dispone la Ley”, conforme lo señalan el Código de Procedimiento Civil en los artículos “art. 421.- Si la jueza o el juez considerare ejecutivo el título así como la obligación correspondiente, ordenará que el deudor la cumpla o proponga excepciones en el término de tres días”. Art. 430.- Si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, la jueza o el

juez. Previa notificación, pronunciará sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria”.

Finalmente, por todas estas consideraciones solicita que “se inadmita la Acción Extraordinaria de Protección, formulada por FERNANDO AUGUSTO CASTRO HIDALGO, y se ordene el archivo (...)”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

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 del Ecuador y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso y, en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto de esta acción estableció que:

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

derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”¹.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso; en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

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

El auto emitido por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 22 de febrero de 2013, en la causa N.º 874-2011, ¿vulnera el derecho al debido proceso en referencia a la garantía de la motivación?

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

En el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, encontramos consagradas aquel conjunto de garantías que configuran el derecho al debido proceso, en relación a cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en anteriores oportunidades manifestando que este consiste en “(...) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una

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

concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (...)”².

En ese sentido, una de las garantías básicas que asegura aquellas condiciones mínimas es la motivación, que se encuentra prevista en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, numeral 7, literal l)³, y respecto de la cual la Corte Constitucional ha expresado que es un “requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...)”⁴, por consiguiente la Corte ha establecido ciertos parámetros para que una determinada resolución se encuentre debidamente motivada, y en ese contexto ha señalado que “(...) es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”⁵.

Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar los presupuestos que deben concurrir para que una resolución se encuentre debidamente motivada, presupuestos que deben ser contrastados con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en el auto impugnado, para el efecto, esta Corte, en el caso *sub judice*, analizará la decisión judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En ese orden de ideas es pertinente precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante impugna un auto definitivo, dictado dentro de un juicio ejecutivo, por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de el Oro, mediante el cual resolvió que “el recurso de apelación no debió haber sido aceptado, por parte del juez a quo por improcedente, en virtud de lo explícitamente dispuesto en la norma antes señalada (artículo

430 del Código de Procedimiento Civil), razón por la que esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, DISPONE se remita el presente expediente al juzgado de origen para que se continúe con su ejecución”.

Respecto de esta decisión judicial, como primer punto de estudio, analizaremos la razonabilidad, para ello confrontaremos las alegaciones formuladas por el legitimado activo en la acción extraordinaria de protección con el auto impugnado a la luz de las disposiciones constitucionales y los parámetros jurisprudenciales antes señalados.

Así, el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiesta que “interpuse recurso de apelación a la (sentencia) dictada por el Juez a quo, para ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de EL Oro, tribunal de alzada en el que aprovechándose de la presencia de Jueces “golondrinas”, sin motivación alguna y en clara y abierta contravención a la obligación inmersa en el artículo 76.7, literal l), resolvieron que el proceso sea remitido al Juzgado de origen para la ejecución del irritado fallo”. El argumento antes mencionado nos obliga remitirnos al recurso de apelación interpuesto por el accionante, pues es necesario establecer si los alegatos en él establecidos fueron resueltos en el auto impugnado, para en base a ello determinar si la decisión judicial se encuentra motivada, por cuanto no podemos olvidar que una parte esencial de la motivación es demostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. En ese contexto, el accionante, al interponer el recurso de apelación, manifestó que las excepciones que se propongan en juicio pueden ser explícitas o implícitas, y al no tramitarse las excepciones implícitas que formuló ante la primera instancia, se anula el procedimiento, como así debe declararlo el superior.

En relación con lo expuesto, constan descritos en el auto impugnado los antecedentes de hecho y las alegaciones que sustentan el recurso de apelación, los cuales son contrastados por la Sala demandada con las normas de derecho pertinentes, producto de cuyo análisis los jueces llegan a la *ratio decidendi* del caso, la cual la hallamos establecida en el considerando quinto del auto impugnado y que se sustenta jurídicamente en el artículo 430 del Código de Procedimiento Civil, el cual prescribe que: “si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, la jueza o el juez, previa notificación, pronunciará sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria”; es decir, que la Sala demandada luego del análisis correspondiente de la causa determinó que la parte demandada ha formulado excepciones pero en forma extemporánea, razón por la cual, aplica la norma jurídica respectiva (artículo 430 del Código de Procedimiento Civil) y da respuesta a los argumentos del recurrente de que sus excepciones no fueron tramitadas por ser extemporáneas. Por consiguiente, esta Corte determina que el auto impugnado cumple con el parámetro de razonabilidad pues la decisión adoptada por los jueces se encuentra debidamente fundamentada en una norma jurídica pertinente, misma que, busca garantizar los principios constitucionales de seguridad

² Sentencia N.º 200-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 1678-10-EP.

³ “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

⁴ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

⁵ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

jurídica, de legalidad y debido proceso en relación con la garantía de que corresponde a toda autoridad garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Como segundo punto abordaremos el elemento lógico de una decisión judicial, el cual comporta la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión.

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

En la causa *sub judice* se puede constatar que como premisa fáctica opera el hecho de que las excepciones formuladas por el accionante fueron extemporáneas, (aspecto que determinó la Sala luego del examen respectivo del proceso), mientras que sirve de premisa mayor o de derecho, el artículo 430 del Código de Procedimiento Civil, el cual ordena al juez que si la parte demandada no deduce excepciones dentro del término legal debe dictar sentencia ordenando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación; en tal virtud, la Sala vincula la premisa fáctica con la premisa de derecho y dicta la resolución correspondiente señalando que “el recurso de apelación no debió haber sido aceptado, por parte del juez a quo por improcedente, en virtud de lo explícitamente dispuesto en la norma antes señalada (artículo 430 del Código de Procedimiento Civil), razón por la que (...), DISPONE se remita el presente expediente al juzgado de origen para que se continúe con su ejecución”. Consecuentemente se puede constatar que el auto impugnado cumple con el elemento lógico de una resolución judicial.

Finalmente, sobre el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente el que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución, podemos comprobar que en el caso *sub judice* la sentencia impugnada se encuentra redactada de manera clara, inteligible y asequible pues utiliza un lenguaje sencillo y al guardar en su análisis la debida coherencia y consistencia en las premisas que la conforman la convierten en una sentencia de fácil entendimiento, por lo que cumple con este requisito.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez y de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 02 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0708-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 24 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 062-14-SEP-CC

CASO N.º 1616-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor José Ramón Pérez Ruiz, por sus propios y personales derechos, el 08 de septiembre de 2011, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto del 22 de agosto de 2011 a las 08h20, dictado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 088-2011. El accionante afirma que el referido auto vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y al principio de irrenunciabilidad del derecho al trabajo.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de septiembre de 2011, de

conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y de acción.

El 29 de noviembre de 2011 a las 14h33, la Sala de Admisión, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yúnes, Patricio Pazmiño Freire y Nina Pacari Vega de conformidad con las normas de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1616-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del 19 de enero de 2012 del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 05 de marzo de 2012 a las 09h45 y dispuso que se notifique con la providencia de avoco y copia de la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado; a los señores Iván Adolfo Wong Chang y Katty Moreira, en calidad de gerente general y jefa de recursos humanos, respectivamente, de la compañía Por Mar S. A. TRANSPORTE POR MAR; al procurador general del Estado, en calidad de tercero con interés, y al legitimado activo en la casilla señalada. Adicionalmente, se designó como actuario a la abogada Paola Yáñez Salas.

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

Por lo que, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien el 31 de enero de 2014, avocó conocimiento de la presente causa.

Sentencia o auto que se impugna

Auto del 22 de agosto de 2011 a las 08h20, dictado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia:

“CORTE NACIONAL DE JUSTICIA PRIMERA SALA DE LO LABORAL.- **Quito, 22 de agosto de 2011, las 08h20.- (...)** SEGUNDO.- Examinado el recurso de casación presentado, se observa que se ha identificado la sentencia recurrida, las normas que se estima violentadas, así como la causal en la que funda su recurso, esto es Ira del Art. 3 de la Ley de Casación, estableciendo que existe falta de aplicación y aplicación indebida de las normas, sin embargo al establecer la fundamentación del recurso, yerra pues no establece una correlación lógica que permita evidenciar el agravio acusado, incumpliendo de esta manera

con el numeral 4to del Art. 6 de la Ley de Casación, Al respecto, el recurrente a modo de fundamentación en su extenso alegato, se concreta en establecer las normas que estima violentadas, señalando que estas no han sido aplicadas o a su vez han sido aplicadas indebidamente, acompañándolas de alegaciones que no justifican su pretensión, no establece cómo, cuándo y de qué forma se produjo las acusaciones que expone, lo cual impide proporcionar elementos a este Tribunal para evidenciar los agravios acusados. En su recurso no se observa una correlación lógica entre la norma que estima violentada, la causa invocada y la parte dispositiva de la sentencia recurrida, lo cual impide se formalice correctamente el recurso de casación. Debe tener presente la parte casacionista que el recurso no se formaliza con la sencilla alegación de las normas; al contrario por ser de carácter extraordinario la fundamentación del recurso merece un análisis detallado de las acusaciones, exponiendo un cotejamiento lógico, situación que no evidencia en el recurso en mención. Por lo expuesto, y no pudiendo suplir omisiones del recurrente, se rechaza el recurso de casación interpuesto (...).”

Antecedentes del caso en concreto

El señor José Ramón Pérez Ruiz, presenta demanda laboral en contra de la compañía POR MAR S. A. En primera instancia, el proceso fue conocido por el juez tercero de trabajo de Guayaquil, el mismo que mediante sentencia de 25 de mayo de 2007, declara sin lugar la demanda.

Esta sentencia es apelada por el accionante, correspondiendo su conocimiento a la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Guayaquil, la cual el 21 de agosto de 2010, confirma la sentencia del inferior y declara sin lugar la demanda.

Ante ello, el accionante interpone recurso de casación, el mismo que mediante auto del 22 de agosto de 2011, fue rechazado. Decisión contra la cual se plantea esta acción extraordinaria de protección.

Argumentos planteados en la demanda

El señor José Ramón Pérez Ruiz, en su demanda, sobre lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

Señala que presenta acción extraordinaria de protección, por cuanto se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y al principio de irrenunciabilidad del derecho al trabajo reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 326 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República. Además arguye que se transgredieron los beneficios sociales establecidos en el Código de Trabajo y el artículo 10 del Código Civil.

Argumenta que el artículo 6 de la Ley de Casación establece los únicos requisitos de forma que deben ser analizados al momento de la calificación del recurso. Los cuales según aduce fueron cumplidos, en tanto los fundamentos de su recurso, se sustentaron en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, en el que se determinaron cuáles fueron las normas positivas que en el fallo de segunda instancia no se aplicaron.

Relaciona la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva con el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido.

Adicionalmente, señala que se vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la Sala al no considerar todos los aspectos mencionados, expidió una sentencia inmotivada.

Para sustentar la supuesta vulneración de su derecho constitucional al trabajo, realiza una reseña del caso concreto, exponiendo que al dictar sentencia el juez de primer nivel y el de alzada alegan como pretexto la falta de citación a las supuestas compañías TROPICAL NAVIGACIÓN Y DOLE FRESH FRUIT INTERNACIONAL, y deciden declarar sin lugar la demanda, haciendo valer unos contratos con el logotipo TROPICAL NAVIGATION MALDA LTDA., DOLE FRESH FRUIT INTERNACIONAL LIMITED, que no se encuentran constituidas legalmente bajo leyes ecuatorianas.

Ante ello, señala que los jueces no se cercioraron de la validez de aquellos contratos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 del Código de Trabajo. Sin considerar que los contratos son nulos porque el artículo 10 del Código Civil vigente ordena que: “En ningún caso puede el juez declarar válido un acto que la Ley lo declara nulo”.

Finalmente manifiesta que: “recalco que tantos el Juez inferior, como el Tribunal de Alzada, y la Primera Sala de Corte Nacional de Justicia violar[on] mis derechos a pesar de haber justificado la relación laboral entre el suscrito y las referidas compañías”.

Fundamentos de derecho del accionante

Sobre la base de los hechos citados, el accionante afirma que el referido auto vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y el principio de irrenunciabilidad del derecho al trabajo reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l y 326 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República. Además manifiesta que se transgredieron los beneficios sociales establecidos en el Código de Trabajo y el artículo 10 del Código Civil.

Pretensión

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

«(...) solicito se sirvan admitir a trámite la acción interpuesta, a fin de que en sentencia se declare que se han violado los derechos constitucionales y legales antes descritos. Y ordene su reparación de daño causado éstos con el pago de las indemnizaciones por despido intempestivo beneficios sociales y fondos de reserva concretamente en relación de dependencia con la compañía POR MAR. S.A., “Transporte por Mar” y deje sin efecto la inadmisión de auto definitivo por la Primera Sala de lo Laboral social de la Corte Nacional de Justicia con fecha 24 de agosto de 2011, a las 8h30 y notificadas a las partes con fecha del mismo mes y día».

Contestación a la demanda

Los doctores Paulina Aguirre Suárez, María del Carmen Espinoza Valdivieso, Rocío Salgado Carpio, Gladys Terán Sierra, Johnny Aylluardo, Jorge Blum Carcelén, Wilson Andino Reinoso, Wilson Merino Sánchez, José Suing Nagua, y Alfonso Granizo Gavidia, jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito que consta a fs. 19 del expediente constitucional señalan:

“El señor José Ramón Pérez Ruiz interpone Acción Extraordinaria de Protección del auto dictado por la ex Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 22 de agosto de 2011, a las 08h20, en el juicio No. 088-2011 en contra de la Compañía PROMAR S.A., en el que se niega el recurso de casación presentado por el actor.

Al respecto, nos permitimos hacerles conocer que quienes conformamos la Sala actual de lo Laboral, fuimos designados y posesionados el 26 de enero de 2012, por tanto a la fecha en la que se ha dictado el Auto de Calificación del recurso de casación, esto es 22 de agosto de 2011 a las 8h20, no teníamos la calidad de Jueces y Jueces Nacionales. El indicado auto ha sido expedido y notificado por la Primera Sala de lo Laboral y Social constituida a esa fecha e integrada por los Jueces Nacionales señores doctores: Jorge Pallares Rivera, Rubén Bravo Moreno y Ramiro Serrano Valarezo, a consecuencia de lo cual no corresponde a la Sala emitir pronunciamiento alguno, dado que seguramente lo harán quienes a la fecha conformaban el indicado Tribunal”.

El señor Jorge Badillo Coronado, director nacional, subrogante, de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece a fs. 16 del expediente constitucional y manifiesta: “(...) señalo la casilla constitucional No. 18 para recibir notificaciones”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal b y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de 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 el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)” y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o

ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia N.º 068-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0447-12-EP, “[...] con la expedición de la Constitución del 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo, resultado de un proceso judicial”.

En este orden, se puede establecer que la esencia de esta garantía “[...] es tutelar los derechos constitucionales a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales”¹.

Finalmente, este Organismo considera oportuno enfatizar, conforme ya lo ha señalado, que la acción extraordinaria de protección procede:

“[...] en contra de sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República”².

De esta forma, la acción extraordinaria de protección se convierte en una garantía jurisdiccional de fundamental importancia, en tanto permite a la Corte Constitucional actuar como un órgano veedor del respeto de la Constitución de la República y los derechos en ella reconocidos.

Determinación de los problemas jurídicos constitucionales a ser examinados

En el caso en concreto, esta Corte Constitucional analizará el auto en el cual presuntamente se han vulnerado los derechos constitucionales aducidos por el accionante, dictado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 088-2011, para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones que se plantean en la demanda y las contestaciones a la misma.

Después del respectivo examen de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el caso; estos son:

1. El auto del 22 de agosto de 2011, dictado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. ¿La decisión impugnada, vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva?
3. ¿Se han vulnerado los principios de *indubio pro operario* e irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores en la decisión judicial impugnada?

Resolución de los problemas jurídicos

1. El auto del 22 de agosto de 2011, dictado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que el auto de inadmisión del recurso de casación vulnera sus derechos constitucionales, por cuanto en el mismo no se considera que al interponer el recurso cumplió con todos los requisitos determinados en el artículo 6 de la Ley de Casación.

El derecho constitucional al debido proceso es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza la protección de otros derechos constitucionales, encaminados principalmente a tutelar que todas las personas cuenten con un proceso justo, en el cual puedan hacer uso de su derecho a la defensa durante todas las etapas del mismo.

Como parte de este derecho, se encuentra el derecho a la motivación, el cual conforme a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal l consagra:

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

De esta forma, la motivación se constituye en un derecho por medio del cual, se exige a las autoridades públicas la exteriorización razonada y lógica de los motivos por los cuales se toma una decisión determinada. Con ello, se logra que la ciudadanía mediante el conocimiento y entendimiento de las decisiones jurisdiccionales, pueda actuar como veedor social de las actuaciones de los órganos de justicia, a fin de evitar la arbitrariedad de las mismas.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la motivación es “(...) un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 037-13-SEP-CC, caso N° 1747-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 003-13-SEP-CC, caso N° 1427-10-EP.

cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello (...)³.

En este sentido, el derecho constitucional a la motivación exige por parte de los operadores de justicia, la elaboración de un ejercicio argumentativo en el cual mediante el conocimiento y análisis de los hechos fácticos que dan lugar a un caso concreto, se identifiquen las normas del ordenamiento jurídico que por su naturaleza son aplicables a dicho caso y así, a partir de su correlación, se vayan desprendiendo los razonamientos, que finalmente lleven al juez a expedir su decisión.

Esta relación entre premisas fácticas, jurídicas y analíticas, debe ser elaborada a partir del posicionamiento de la Constitución como el fundamento de la decisión. De esta forma, ha sido un criterio reiterado de la Corte Constitucional que las decisiones judiciales para que se consideren debidamente motivadas deben contener al menos tres requisitos, a saber: a) Razonabilidad, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios; b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructura de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social.

Siendo así, para que el juez estructure su decisión, es fundamental que observe y aplique normas constitucionales, en el sentido de que estas delimiten los límites del actuar de la justicia, a su vez la aplicación de las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, logrará constituir la decisión de acuerdo al marco jurídico que rige el hecho fáctico puesto en su conocimiento. Con ello se logrará la aplicación y respeto de otros derechos constitucionales conectados directamente con la motivación, como lo son la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica.

El caso *sub judice* proviene de la resolución de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del recurso de casación interpuesto por el accionante. Razón por la cual, para determinar si el auto impugnado cumplió el requisito de motivación, es fundamental referirse a la naturaleza del recurso de casación dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Así, conforme en reiteradas ocasiones lo ha señalado esta Corte, el recurso de casación, es un recurso de carácter extraordinario, que procede exclusivamente por la violación, contravención o inaplicación de la ley dentro de las decisiones judiciales. En tal sentido, el ordenamiento jurídico para conservar la característica de “extraordinario” del recurso, ha establecido rigurosos condicionamientos formales para su procedencia, a fin de precautelar la conservación de su esencia jurídica.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SEP-CC determinó: “La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. De esta forma, no debe concebirse al recurso de casación como un recurso ordinario más, sino al contrario los usuarios y operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, más no una instancia adicional en la cual se puedan analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores”⁴.

Siendo así, el rol de la Corte Nacional de Justicia, como el órgano al cual le corresponde el conocimiento del recurso de casación es fundamental, en tanto que debe evitar la desnaturalización de este recurso, mediante la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para su admisibilidad. Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición determinó: “Así concebida y entendida la casación, como recurso extraordinario en la esfera judicial, que tiene como su objetivo o razón de ser el revisar los errores de procedimiento o errores judiciales de la sentencia, cabe precisar que este recurso está debida y formalmente tratado en nuestro ordenamiento jurídico por una normativa específica creada para el efecto en la Ley de Casación”⁵.

Por lo tanto, este recurso se encuentra regulado por la Ley de Casación, norma que específicamente determina las causales de admisibilidad del recurso así como las competencias y atribuciones de la Corte Nacional de Justicia, de igual forma la normativa que rige cada caso concreto sobre el cual se propone el recurso, sirve de base para que al momento del que mismo sea analizado, los jueces cuenten con un marco jurídico determinado.

Conforme lo enunciado, la Ley de Casación establece que una vez que el recurso de casación es remitido por parte del juez *a quo*, le corresponde a la Sala de la Corte Nacional de Justicia respectiva, verificar que de conformidad con el artículo 7 concurren tres requisitos: a) que la sentencia o auto objeto del recurso sea de aquellos contra los cuales procede; b) que se interponga dentro del término referido y c) que el escrito reúna los requisitos del artículo 6.

De esta forma, la Corte Nacional de Justicia, al verificar que estos requisitos son cumplidos en el recurso de casación propuesto, procederá a calificar su admisibilidad, caso contrario a rechazarlo.

Siendo así, del análisis del auto del 22 de agosto de 2011 a las 08h20, dictado por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que en el considerando segundo, la Sala procede a analizar el recurso de casación presentado, sobre lo cual señala: “Examinado el recurso de casación presentado, se observa que se ha

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-13-SEP-CC, caso N.º 1520-10-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

⁵ Corte Constitucional, para el período de transición, Sentencia N.º 003-009-SEP-CC, caso N.º 064-08-EP.

identificado la sentencia recurrida, las normas que se estima violentadas, así como la causal en la que funda su recurso, esto es 1ra del Art. 3 de la Ley de Casación, estableciendo que existe falta de aplicación y aplicación indebida de las normas, sin embargo al establecer la fundamentación del recurso, yerra puesto no establece correlación lógica que permita evidenciar el agravio acusado, incumpliendo de esta manera con el numeral 4to del Art. 6 de la Ley de Casación (...)

Del análisis del recurso de casación propuesto por el accionante (fs. 22 a 33) se desprende que conforme lo señala la Sala, se identifican las normas que el recurrente estima violadas, sin embargo, no se establece una motivación de los fundamentos sobre los cuales se funda su recurso, requisito que conforme la Ley de Casación es imprescindible para su admisión.

Adicionalmente, en el auto analizado, la Sala manifiesta: “Al respecto, el recurrente a modo de fundamentación en su extenso alegato, se concreta en establecer las normas que estima violentadas, señalando que éstas no han sido aplicadas o a su vez que han sido aplicadas indebidamente, acompañándolas de alegaciones que no justifican su pretensión, no establece, cómo, cuándo y de qué forma se produjo las acusaciones que expone, lo cual impide proporcionar elementos a este Tribunal para evidenciar los agravios acusados”.

Finalmente, la Sala llega a la conclusión de que: “Por lo expuesto, y no pudiendo suplir omisiones del recurrente, se rechaza el recurso de casación interpuesto”.

De lo expuesto, se desprende que la Sala de Casación, en uso de sus facultades constitucionales y legales procedió a analizar el recurso de casación propuesto por el accionante, verificando si el mismo se adecuó a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, y al evidenciar que este no cumplió el requisito de fundamentación establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, la Sala procedió a rechazarlo, señalando que el recurso de casación no se formaliza con la sencilla alegación de las normas, ya que al contrario, por ser de carácter extraordinario, la fundamentación del recurso merece un análisis detallado de las acusaciones.

En este sentido, al ser la casación un recurso de carácter estrictamente formal, que requiere del cumplimiento de una serie de condicionamientos para su admisibilidad, esta Corte Constitucional evidencia que el análisis efectuado por parte de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia fue realizado conforme el momento procesal y las disposiciones jurídicas pertinentes. En tanto, la Sala determinó cual de los requisitos previstos en el artículo 6 fue incumplido por parte del casacionista, expresando las razones de dicha conclusión, lo cual guardó coherencia con la decisión final que tomó la Sala al rechazar el recurso propuesto.

Se desprende entonces, que el auto del 22 de agosto de 2011, se encontró debidamente motivado, en tanto se cumplió el requisito de razonabilidad, al encontrarse acorde con las disposiciones constitucionales; el requisito de lógica, al estructurarse la decisión en un orden coherente, mediante la

cual se correlacionaron las disposiciones jurídicas pertinentes con el contenido del recurso de casación propuesto, de lo cual se desprendió la decisión final de la Sala y el requisito de comprensibilidad, en tanto la resolución del recurso fue expedida en un lenguaje claro y entendible.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que la decisión judicial impugnada se encontró debidamente motivada.

2. ¿La decisión impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que la decisión judicial impugnada vulnera su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en tanto argumenta que el derecho: “no se funda en la aplicación razonada y razonable de una causa legal de inadmisibilidad o improcedencia, esto es, una causa inexistente o en un rigor excesivo en la interpretación de los requisitos formales. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el caso su iudice”.

Además menciona que: “los fundamentos de mi recurso, en relación con la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, establecen claramente cuáles fueron las normas positivas que el fallo de segunda instancia que no se aplicar[o]n (...) La Sala no tomo en cuenta. Que, la Constitución y los tratados internacionales, en particular la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos; Reconocen que el fin del Estado y de la organización es el goce de los derechos de los seres humanos y de la naturaleza y que, para tal efecto, deben existir recursos sencillos y rápidos ante los jueces o tribunales competentes”.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República que establece: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones será sancionado por la Ley”. De esta forma, este derecho garantiza el acceso que tiene toda persona para acudir ante los órganos jurisdiccionales a exigir y hacer valer sus derechos constitucionales, con el fin de obtener una decisión fundada en derecho.

Este derecho, se encuentra relacionado con otros derechos constitucionales, en tanto tutela que estos sean cumplidos a través de un acceso óptimo a la justicia, en el que se respeten los derechos de las partes, y se apliquen los principios de inmediación y celeridad.

La Corte Constitucional determinó que la tutela judicial efectiva se: “constituye en el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho, sobre las pretensiones propuestas”⁶.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-2013-SEP-CC, caso N.º 0614-12-EP.

Del análisis del proceso, se desprende que el accionante presentó su recurso de casación, el mismo que de acuerdo a lo manifestado fue sustanciado conforme lo dispuesto en la Ley de Casación. En este sentido, el análisis de los requisitos formales de admisibilidad del recurso, se adecuó a los condicionamientos que la normativa jurídica estatuye, sin que aquello se constituya en una limitación que haya privado al accionante para acceder a la justicia o lo haya dejado en indefensión. Puesto que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que ostentan al analizar la procedencia del recurso de casación aplicaron las disposiciones jurídicas vigentes.

En este sentido, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho constitucional alegado por el accionante.

3. ¿Se han vulnerado los principios de *indubio pro operario* e irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores en la decisión judicial impugnada?

El accionante en su demanda, finalmente, hace referencia a que la decisión judicial que impugna ha vulnerado su derecho constitucional al trabajo, por cuanto los jueces de la Sala de Casación no observaron que los jueces inferiores hacen valer unos contratos con el logotipo TROPICAL NAVIGATION MALDA LTDA., DOLE FRESH FRUIT INTERNACIONAL LIMITED, sin cerciorarse si aquellos contratos eran válidos o cumplían los requisitos de los artículos 20 y 25 del Código de Trabajo. Adicionalmente, señala que los jueces vulneraron sus derechos pese a que justificó la existencia de la relación laboral.

El derecho constitucional al trabajo se encuentra regulado en el artículo 33 de la Constitución de la República en el que se determina: “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”.

El artículo 325 señala: “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.

Por su parte, el artículo 326 establece los principios que rigen este derecho, entre los cuales se incluyen los principios de irrenunciabilidad de los derechos e *indubio pro operario* alegados como vulnerados por parte del accionante. Así, se determina: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”.

El derecho al trabajo es de suma importancia, por cuanto garantiza el derecho de toda persona a trabajar bajo condi-

ciones adecuadas, sobre las sólidas bases de la igualdad de condiciones, mediante la cual se permita el desarrollo de una vida digna. La Corte Constitucional en cuanto a este derecho manifestó: “En efecto, el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de *indubio pro operario* constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano”.⁷

Del análisis de los argumentos planteados en la demanda, se desprende que el accionante sustenta la vulneración de este derecho, señalando que las judicaturas que conocieron la presente acción laboral no consideraron los elementos que justificaban la existencia de la relación laboral, así como la invalidez de los contratos suscritos. Al respecto, se debe destacar que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional creada con el objeto de proteger los derechos constitucionales que por acción u omisión hayan sido vulnerados dentro de una sentencia o auto definitivo. En este sentido, el ámbito de acción al cual se circunscribe el conocimiento de esta garantía, es respecto de la vulneración de derechos constitucionales, más no de temas de legalidad cuya competencia recae en los jueces competentes para ello.

En este sentido la determinación de la existencia de relaciones laborales o de la validez de contratos laborales, es un tema desarrollado en normativa infraconstitucional, cuyo conocimiento recae en los jueces laborales respectivos, más no en este organismo cuya atribución es la de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
 2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
 3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria de 09 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1616-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D, M., 09 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 063-14-SEP-CC

CASO N.º 0522-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Giovanni Francisco Brando Flores, por sus propios y personales derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 660-10-b. El accionante afirma que la referida decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales al trabajo, tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica consagrados en los artículos 66 numeral 17, 75, 76 numerales 1, 4 y 7 literales **a, b, c, d y l** y 82 de la Constitución de la República.

De conformidad con lo establecido en el cuarto artículo innumerado, segundo inciso 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 127 del 10 de febrero de 2010, la Secretaría General, el 27 de marzo de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, el 11 de abril de 2012, avocó conocimiento de la presente causa y admitió a trámite la acción (fs. 4), disponiendo que se proceda al sorteo respectivo para la sustanciación de la misma.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, correspondió la sustanciación de la presente causa al exjuez constitucional, Hernando Morales Vinuesa, quién mediante auto del 28 de junio de 2012, avocó conocimiento de la misma y, el 16 de julio de 2012, se llevó a cabo audiencia pública.

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

Mediante memorando N.º 016-CCE-SG-SUS-2013, de conformidad al sorteo realizado, el 03 de enero de 2013, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió la presente causa al despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 13 de junio de 2013.

Sentencia o auto que se impugna

Sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 18 de enero de 2012 a las 11h08, dentro del juicio N.º 2010-0660:

“[...] CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- SEGUNDA SALA DE LO PENAL, COLUSORIOS Y TRÁNSITO. Guayaquil, miércoles 18 de enero del 2012, las 11h08. JUICIO No. 660-2010/B-PONENCIA Dr. HENRY MORAN MORAN (Voto de Mayoría) VISTOS: (...) El art. 40 dice: La acción de protección se podrá presentar cuando concurra los siguientes requisitos: 1.- Violación de un derecho constitucional; 2.- acción u omisión de autoridad pública o de un particular 3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.- A criterio de este Juzgador, y por ende ser mi obligación cumplir con las disposiciones y garantías constitucionales y legales y de acuerdo a lo que dispone el Art. 76 de la Carta Magna sobre las Garantías básicas del derecho al debido proceso “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurara el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas, literal L) las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No [h]abrá 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados, en armonía con el numeral 8 del Art. 108 del Código Orgánico de la Función Judicial.- El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numeral 4.- Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; numeral 5.- Fundamento de la pretensión que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. En concordancia con el Art. 85 inciso segundo “la sentencia deberá exponer de manera sucinta, clara, completa y precisa todos los argumentos de hecho y de derecho expuesto por los intervinientes, y deberá tenerlos en cuenta dentro de su análisis”.- En sujeción a la Sana crítica y por los recaudos procesales se determina que no hay indicios de vulneración de algún derecho Constitucional, sino mas bien el cumplimiento a un contrato celebrado entre las partes y que el accionante firmo de manera consciente y voluntaria, por lo expuesto haciendo una valoración a los a las piezas procesales antes detalladas y los antecedentes expuestos y por no haber los actos probatorios del acto Inconstitucional que demanda y amparado en el art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía con el art. 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en armonía con el Art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, concordante con el Art. 217 numeral 13 del Código Orgánico de la Función Judicial esta Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de apelación interpuesto por el Ab. Juan Brando Álvarez; aceptando el recurso presentado por el accionado Ing. Héctor Paulo Rodríguez Molina Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación; y en su lugar declara sin lugar la acción de protección planteada por el Ab. Juan Brando Álvarez (...).”

Antecedentes del caso concreto

El accionante, el 16 de junio de 2010, presentó acción de protección en contra del ingeniero Paulo Rodríguez Molina, en calidad de director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación. El 22 de junio de 2010, el juez primero de tránsito del Guayas, en primera providencia resuelve: “de conformidad con lo determinado en el artículo 13 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se inadmite al trámite la acción de protección planteada”.

Contra está decisión, el accionante interpone recurso de apelación, el cual es resuelto por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Guayas, el 28 de septiembre de 2010, señalando: “por ser este un caso en el que se pueden haber vulnerado los derechos constitucionales del ciudadano recurrente y por ser competente en razón del territorio, esta Segunda Sala de lo Penal y Tránsito revoca la providencia (fs. 14 y vta.) de fecha 22 de junio de 2010

(...) y en su lugar se dispone que se acepte al trámite la demanda (...)”.

Dicha acción correspondió conocer al juez segundo laboral de procedimiento oral, el mismo que el 04 de enero de 2011, resolvió: “declara con lugar la demanda; y por ende, se deja sin efecto jurídico la Acción de Personal No. 309-DRH de fecha 5 de abril de 2010”.

El señor Paulo Rodríguez Molina, en calidad de director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, el 20 de enero de 2011 y, el abogado Giovanni Francisco Brando Flores, el 04 de febrero de 2011, presentaron recurso de apelación. El cual mediante sentencia emitida por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colosorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 660-10-B, el 18 de enero de 2012, fue resuelto de la siguiente forma: “rechaza el recurso de apelación interpuesto por el Ab. Juan Brando Álvarez; aceptando el recurso presentado por el accionado Ing. Héctor Paulo Rodríguez Molina Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación; y en su lugar declara sin lugar la acción de protección planteada (...)”.

Detalle de la demanda

El accionante, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colosorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Señala que la sentencia de mayoría no cumple con los preceptos constitucionales, por cuanto rechazan el recurso presentado por el abogado Juan Brando Álvarez, cuando quien presentó el recurso es el abogado Giovanni Brando Flores, con lo que, a su criterio, se evidencia que no se tomo en cuenta en lo más mínimo la audiencia en estrados del 15 de diciembre de 2011 a las 10h30, en la que manifiesta que se expreso con claridad meridiana, describiendo cuales han sido los derechos constitucionales violados.

Establece que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso, ya que no existió motivación alguna, privándole de su legítimo derecho a la defensa, por cuanto se realizó una mínima valoración que con criterios que no coinciden con la realidad procesal y peor aún con el espectro jurídico constitucional que los señores Ministros como juristas en aplicación de la justicia constitucional deben conocer y aplicar con el despliegue y conocimiento procesal lo que en la especie fue difícil de manifestar en los inicios y restringidos considerandos del presente caso, en razón de que no ha existido una responsable estación analítica, expositiva, considerativa y resolutive.

Fundamentos de derecho del accionante

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que se han violado los siguientes derechos constitucionales:

derecho al trabajo (artículo 66 numeral 17), tutela judicial efectiva (artículo 75), debido proceso (76 numerales 1, 4 y 7 literales **a, b, c, d** y **I** y seguridad jurídica (artículo 82) de la Constitución de la República.

Pretensión

En lo principal, la pretensión concreta del accionante respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

“...En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho anteriormente expuestos, solicito a ustedes se declare que la sentencia de 18 de enero de 2012, las 12h09 dictada por la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas que sigo contra el Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, Ing. Paulo Rodríguez Molina, que atentan contra mis derechos fundamentales consagrados en los artículos 325, 326 numeral 2, 33 de la Constitución de la República del Ecuador, y, en consecuencia se disponga se declare la revocatoria de la sentencia arriba mencionada y, consecuentemente con lugar la demanda y se repare el daño ocasionado, reintegrándome a mi puesto de trabajo, y ordenando que se me pague todos los haberes dejados de percibir desde la fecha en que fui injustamente separado del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Guayas hasta el momento de mi reintegro”.

Contestación a la demanda

El señor Jorge Mario Montaña Prado, en su calidad de director general de Registro Civil, Identificación y Cedulación, el 20 de julio de 2012, presentó escrito, en el cual en contestación a la demanda manifiesta:

Que da por legitimada en su totalidad la intervención del abogado institucional Santiago Avila Orrico, en la audiencia pública llevada a cabo, el 16 de julio de 2012 a las 09h45, en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional.

Solicita de la manera más comedida, que se dicte el correspondiente auto definitivo, que declare el desistimiento tácito de la acción y se disponga el correspondiente archivo del expediente, pues como efectivamente fue acusada la rebeldía por parte de la defensa de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, el recurrente no concurrió a la mencionada audiencia pública, sin justa causa, petición que la fundamenta en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El Abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, el 17 de julio de 2012, mediante escrito contesta la demanda y expone:

“...Apruebo, ratifico y legitimo lo actuado por el Abg. Andrés Castillo Maldonado en la audiencia pública llevada a cabo el día lunes 16 de julio de 2012, a partir de las 09h45, por lo que solicito de usted, se digne dar por legitimada dicha intervención en la presente causa. Noti-

ficaciones que me correspondan las recibiré en el casillero constitucional 18”.

El doctor Paul Ponce Quiroz, fiscal provincial del Guayas (e), comparece a fs. 33 del expediente constitucional, y manifiesta:

“Que recibiré notificaciones a través de los correos institucionales ponceqp@fiscalia.gob.ec y moralesw@fiscalia.gob.ec, además solicito ser notificado mediante oficio a la dirección de Guayaquil, Victor Manuel Rendón y Cordova, edificio La Merced (fiscalía), piso diez”. Sic.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 660-10-b.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional implementada con la expedición de la Constitución del año 2008, que procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

Como bien señala la Corte Constitucional, esta acción se incorporó para “tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, ... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan

observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”¹.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales, en las cuales posiblemente exista una vulneración del derecho al debido proceso y demás derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Determinación y resolución del problema jurídico constitucional

La Corte Constitucional, en el caso *sub judice*, verificará si en la sentencia expedida por el órgano judicial señalado, se ha vulnerado algún derecho constitucional, para lo cual, a continuación se determina con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el caso; este es:

¿La sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colosorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El accionante señala que la decisión judicial impugnada carece de una debida motivación, por cuanto la Sala realizó un mínimo análisis constitucional de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección.

Dentro de los derechos del debido proceso garantizados en la Constitución de la República, se encuentra el derecho constitucional a la motivación, el cual conforme el artículo 76 numeral 7 literal I consiste en:

“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 públicos serán sancionados”.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 establece:

“Motivación: La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

Este derecho es de fundamental importancia, por cuanto prevé la obligación de que todas las autoridades públicas exterioricen y vinculen las razones, criterios, valoraciones y explicaciones por las cuales emitieron una resolución determinada. Con ello se garantiza el conocimiento por parte de las personas y foro social en general de las motivaciones que promovieron a la autoridad pública para formular sus conclusiones sobre un tema en concreto.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 120-13-SEP-CC, señaló: “En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto”².

En este sentido, la norma constitucional no solo establece una exigencia de exteriorización sino además de correlación entre los elementos que conforman una decisión. Así, la motivación no se limita a la mera subsunción de disposiciones jurídicas con hechos fácticos, sino que además requiere la elaboración de un argumento por medio del cual se justifiquen las razones que de la debida relación entre los hechos fácticos, las disposiciones jurídicas pertinentes y la naturaleza de cada caso, permitan la emisión de una conclusión determinada.

En esta línea, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 092-13-SEP-CC sostuvo: “La motivación, como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como un requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta se constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este. Por lo tanto, a través de este ejercicio de argumentación lógica se llega a la decisión final del proceso, la cual, más que ser una simple enunciación de normas y hechos, es la explicación razonada de cada tema a ser desarrollado en la resolución o fallo”³.

Siendo así, la motivación es un derecho constitucional que se encuentra íntimamente relacionado con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, debido a que la fundamentación de un fallo, exige la sujeción del operador de justicia a la norma constitucional y a las disposiciones jurídicas previas, claras y públicas. De tal forma, la motivación que realicen los operadores de justicia deberá ser efectuada en consideración a los hechos fácticos, las disposiciones jurídicas, la naturaleza de cada caso y el momento procesal en que se expide.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador así como la Corte Constitucional, para el período de transición, en reiterada jurisprudencia, han establecido que la motivación

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP del 25 de noviembre del 2010.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-13-SEP-CC, caso N.º 1399-10-EP, del 19 de diciembre del 2013.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP del 30 de octubre del 2013.

debe contener al menos tres requisitos, a saber: a) razonabilidad; b) lógica y c) comprensibilidad.

Previo a realizar un análisis de la decisión judicial impugnada, la Corte Constitucional debe señalar que al provenir la decisión de la resolución de una acción de protección, se debe considerar el objeto que persigue dicha garantía, a fin de determinar cual fue el marco de acción en el cual debió haberse efectuado la motivación de la sentencia.

Así, la acción de protección es una garantía jurisdiccional, cuyo objeto conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República es: “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales (...)”.

En tal sentido, la motivación dentro de una garantía jurisdiccional debe encontrarse encaminada a verificar la existencia de la vulneración de derechos constitucionales, a través de los hechos fácticos del caso concreto, los derechos constitucionales alegados como vulnerados y los parámetros que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional han establecido para la procedencia e improcedencia de las garantías jurisdiccionales.

Una vez delimitado el ámbito de análisis la Corte Constitucional pasará a verificar los tres requisitos de la motivación, a saber: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

El requisito de razonabilidad implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional. La Corte Constitucional señaló: «El primer requisito de 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.

Por su parte, *el* requisito de lógica comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita 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 las premisas señaladas.

Siendo así, además del ordenamiento y estructuración efectiva de la decisión, es fundamental que el operador de justicia dote de contenido cada uno de los elementos que la conforman. En tal sentido, por tratarse de una garantía jurisdiccional es indispensable que en primer lugar cuando se haga referencia a los hechos fácticos, las juezas y jueces

destaquen los hechos relevantes del caso concreto, tomando como fundamento tanto los argumentos del accionante como del accionado, y aquellos que hayan sido aportados mediante la práctica de pruebas y la realización de audiencias.

Por su parte, para el establecimiento de la normativa jurídica aplicable al caso, se deben considerar los contenidos esenciales de los derechos presuntamente vulnerados, así como las normas jurídicas previas, claras y públicas que sean conexas con dichos derechos.

En cuanto, a los razonamientos que de la interrelación de estos dos elementos –hechos y normativa– se vayan desprendiendo, el operador de justicia debe aplicar un ejercicio de “verificación” en el cual considere cada hecho con relación al derecho supuestamente vulnerado, concluyendo si de su análisis se desprende o no vulneración de su contenido esencial. Al respecto, la Corte Constitucional mencionó: “La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”.⁵

A partir de este análisis, el operador de justicia deberá emitir conclusiones fundadas acerca de la procedencia e improcedencia de la acción de protección conforme lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC⁶. Finalmente, las juezas y jueces deberán establecer si aceptan o niegan la acción de protección, en caso de aceptarla declararán la vulneración de los derechos constitucionales e identificarán las medidas de reparación integral que sirvan para solventar dicha vulneración; mientras que en caso de negativa, el operador de justicia deberá guiar al accionante acerca de la vía pertinente a la cual acudir para presentar su reclamación. La Corte Constitucional estableció: “En caso de que las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, como de hecho sucede en el presente caso, están plenamente facultados a negar la acción propuesta, pues la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos”.⁷

Conforme lo dicho, la verificación de la vulneración de derechos constitucionales mediante la relación de los hechos fácticos y la normativa jurídica, es un requisito esencial de las sentencias dictadas dentro de garantías jurisdiccionales, en consideración a que la misma Ley Orgánica de Garantías

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP del 30 de octubre del 2013.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo del 2013.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP del 04 de diciembre del 2013.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP del 24 de julio del 2013.

Jurisidiccionales y Control Constitucional lo establece en el artículo 17 en el que determina el contenido que deberá contener la sentencia, señalando los siguientes: 1) Antecedentes; 2) Fundamentos de hecho; 3) Fundamentos de derecho; 4) Resolución. Respecto de esta última, la norma *ibidem* establece: “La declaración de violación de derechos con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar”.

Conforme lo dicho, la Corte Constitucional concluye que la ausencia de “verificación de derechos vulnerados” en una garantía jurisdiccional como la acción de protección, vuelve a la decisión en arbitraria e inmotivada, en cuanto se desnaturaliza el objeto de la garantía, y no se otorga seguridad a la ciudadanía respecto del respeto de sus derechos constitucionales.

En el caso en análisis, se desprende que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, estructuran la sentencia de la siguiente forma: En el considerando primero se establece la competencia de la Sala; en el considerando segundo se determina que no se observa omisión de solemnidad sustancial que haya influido en la decisión de la causa por lo cual se la considera válida. En el considerando tercero se identifica tanto al accionante como accionado.

El considerando cuarto se incluye un análisis del proceso, en el que se realiza una descripción del desarrollo del mismo desde la presentación de la acción de protección en todas sus fases. Mientras que en el considerando quinto, se hace referencia a la designación del ingeniero Héctor Paulo Rodríguez Molina como director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación.

En el considerando sexto, se hace un recuento de los antecedentes que sucedieron la emisión del acto administrativo impugnado a través de la acción de protección, de la siguiente forma: “SEXTO: Obra de autos Memorando No. 2010-RCIC-DPD-DJ-116, con fecha 22 de marzo del 2010, suscrito por el Ab. Homero Álvarez Zorilla, dirigido a la Ing. Marjorie Valdiviezo Infante, informándole sobre una novedad de matrimonio realizado el día 12 de febrero de 2010, entre los señores Guido Luis Torres Mena, de nacionalidad chilena y Wendy Jacqueline Moyano Mestanza, de nacionalidad ecuatoriana, en vista que el contrayente es extranjero y para contraer matrimonio en esta Institución, uno de los requisitos es dar cumplimiento a la Resolución 003-A, es decir, que tiene que estar 75 días ininterrumpidos en el País; previa entrevista con el Departamento Jurídico y aprobación de la Dirección; además las firmas estampadas en la entrevista realizada por el A. Jair Montaña C, el día 4 de febrero d[e]l 2010, no coinciden con la cedula de ciudadanía ni con el pasaporte de los contrayentes; y por último el Delegado que hace la ceremonia es el Ab. Giovanni Brando Flores”, adjunto al memorando consta Oficio No. 2010-054-09-DPG, suscrito por la Ing. Marjorie Valdiviezo Infante, dirigido al Dr. Javier Lozano Torres, Director Nacional de Recursos Humanos del Registro Civil, Identificación y Cedulación, solicitándole se gestionen las acciones pertinentes para dar por terminado los contratos de los Funcionarios: Sánchez Dávila Luis Guillermo, Montaña

Casierra Washington Jair y Brando Flores Giovanni Francisco (...). Al respecto, la Sala no emite ninguna conclusión, únicamente se limita a transcribir los hechos.

En el considerando séptimo la Sala realiza un análisis de la modalidad contractual que existía entre el Registro Civil, Identificación y Cedulación y el accionante. Posteriormente, cita al artículo 19 que se refiere a las clases de nombramientos, sin determinar de qué cuerpo jurídico proviene dicha disposición. A continuación vuelve a hacer un recuento de los hechos previos a la emisión del acto administrativo, haciendo énfasis en la supuesta celebración del matrimonio sin observar los requisitos pertinentes. Ante ello, la Sala establece que: “Por tales motivos es que se procede NO A LA DESTITUCIÓN, como el accionante manifiesta, sino a la terminación unilateral del contrato”. En las líneas que siguen la Sala copia textualmente las disposiciones contenidas en el “artículo 86 *ibidem*”, sin determinar nuevamente a qué cuerpo jurídico pertenece dicha disposición; el artículo 88 de la Constitución de la República; el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y finalmente los numerales 1, 2 y 3 del artículo 40 de la Norma *ibidem*.

Posterior a ello, la Sala concluye: “A criterio de este Juzgador, y por ende ser mi obligación cumplir con las disposiciones y garantías constitucionales y legales y de acuerdo a lo que dispone el Art. 76 de la Carta Magna sobre las Garantías básicas del derecho al debido proceso “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurara el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas, literal L) las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados en armonía con el numeral 8 del Art. 108 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Del análisis de este extracto, la Corte Constitucional evidencia que la Sala no relaciona la cita del derecho a la motivación con los hechos fácticos del caso concreto, ni determina si el acto administrativo objeto de la acción de protección vulneró o no el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación.

A continuación la Sala textualmente establece: “El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numeral 4.- Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; numeral 5.- Fundamento de la pretensión que incluye (...) En concordancia con el Art. 85 inciso segundo “la sentencia deberá exponer de manera sucinta, clara, completa y precisa todos los argumentos de hecho y de derecho expuestos por los intervinientes, y deberá tenerlos en cuenta dentro de su análisis”. Sobre lo dicho por la Sala, esta Corte debe señalar, que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece los requisitos del contenido de la “demanda de inconstitucionalidad”; por su parte, el artículo 85 de la norma *ibidem*, consagra lo relativo al “contenido de la sentencia que resuelva una acción de inconstitucionalidad”. Es decir, estas normas que la Sala cita dentro de la

resolución de una garantía jurisdiccional son normas que regulan el control abstracto de constitucionalidad. Estas acciones persiguen fines y objetivos distintos y por ende tienen procedimientos y alcances diferentes. De lo expuesto, se colige que la Sala no determina las razones por las cuales procede a citar normas ajenas a la garantía jurisdiccional analizada para fundamentar su decisión.

Finalmente, la Sala a manera de conclusión general manifiesta que: “En sujeción a la Sala Crítica y por los recaudos procesales se determina que no hay indicios de vulneración de algún derecho Constitucional, sino mas bien el cumplimiento a un contrato celebrado entre las partes y que el accionante firmo de manera consciente y voluntaria, por lo expuesto haciendo una valoración a los a las piezas procesales antes detalladas y los antecedentes expuesto y por no haber los actos probatorios del acto Inconstitucional que demanda y amparado en el art. 42 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía con el art. 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en armonía con el art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, concordante con el Art. 217 numeral 13 del Código Orgánico de la Función Judicial esta Segunda Sala de lo Penal (...) rechaza el recurso de apelación propuesto por el Ab. Juan Brando Álvarez; aceptando el recurso presentado por el accionado Ing. Héctor Paulo Rodríguez Molina Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación; y en su lugar declara sin lugar la acción de protección (...)”.

De la conclusión principal emitida por la Sala, esta Corte debe destacar que conforme se desprende no se efectúa por parte de la judicatura el ejercicio de “verificación” de la vulneración de derechos, ya que la sentencia se limita a transcribir de forma extensa los hechos fácticos del caso concreto, posterior a ello cita disposiciones normativas que regulan la acción de protección, sin efectuar una correlación entre estos dos elementos, ni emitir valoraciones que le lleven finalmente a la conclusión general del caso. Además se evidencia, que la Sala previo a la decisión cita disposiciones atinentes al control abstracto de constitucionalidad que no tienen ninguna relación ni pertinencia con la acción de protección que se estaba analizando.

Es decir, la Sala omite pronunciarse respecto a los derechos constitucionales al trabajo y debido proceso, que el accionante al proponer la acción de protección manifestó que le fueron vulnerados, ya que realizando una simple transcripción de los hechos fácticos y de normativa jurídica –parte de la cual no era pertinente– sin emitir ninguna valoración, fundamentación o explicación, llega a la conclusión de que: “no hay indicios de vulneración de algún derecho Constitucional”.

Tal carencia de motivación, se evidencia incluso en el error al que llega la Sala al transcribir el nombre del accionante denominándolo como “Ab. Juan Brando Álvarez”, cuando en realidad su nombre es “Giovanni Francisco Brando Flores”.

De las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que en la decisión judicial impugnada no existe una ordenación lógica y sistemática de los elementos que conforman la misma, ya que se realiza una mera descrip-

ción de hechos fácticos y de normativa jurídica, sin embargo no se establece una correlación entre ambos elementos ni mucho menos se emiten conclusiones y valoraciones lógicas. De igual forma, la ausencia de una verificación de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante al presentar la acción de protección, vuelve a la decisión en incompleta. En este sentido, se colige que la decisión judicial impugnada carece del requisito de lógica.

En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social. Para tal cometido, los operadores de justicia deben emplear un lenguaje sencillo que sea entendible, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en el artículo 4 numeral 10 lo siguiente: “Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

Del análisis de la decisión judicial impugnada, se evidencia que esta no fue clara ni entendible, por cuanto los jueces emitieron una decisión incompleta, en tanto no se establecieron las razones ni valoraciones por las cuales se determinó que el acto impugnado no vulneraba ningún derecho constitucional. Además la sentencia es incomprensible, por cuanto los jueces fundamentan la decisión en normativa que rige la acción pública de inconstitucionalidad, lo cual es impertinente dentro de la resolución de una acción de protección.

En este sentido, se evidencia que la decisión judicial impugnada no cumplió el requisito de comprensibilidad.

De lo expuesto, la sentencia expedida el 18 de enero de 2012, por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al carecer de estos dos requisitos incurre en una vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

En cuanto a los demás derechos constitucionales que el accionante estima vulnerados, la Corte Constitucional evidencia que en la demanda de acción extraordinaria de protección no se establecen las razones o motivos por los cuales considera que dichos derechos fueron transgredidos, razón por la cual la Corte no se refiere a estos.

En cuanto al argumento vertido por los terceros con interés, en el que solicitan que la Corte Constitucional declare el desistimiento tácito de la acción extraordinaria de protección, en virtud que el accionante no acudió a la audiencia efectuada el 16 de julio de 2012. La Corte Constitucional debe señalar que conforme lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regula lo referente a la celebración de audiencias dentro de la sustanciación de garantías jurisdiccionales:

“La ausencia de la persona, institución u órgano accionado no impedirá que la audiencia se realice. La ausencia de la persona accionante o afectada podrá considerarse como

desistimiento, de conformidad con el artículo siguiente. Si la presencia de la persona afectada no es indispensable para probar el daño, la audiencia se llevará a cabo con la presencia del accionante”.

Realizando una interpretación sistemática de la norma señalada, se desprende que la ausencia del accionante a la diligencia de audiencia, por si sola no configura la institución del desistimiento tácito, ya que conforme el artículo 15 de la norma ibídem: “(...) Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. En caso de desistimiento el expediente será archivado”.

En este sentido, para garantizar los derechos constitucionales de las partes procesales, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 029-14-SEP-CC, en razón de las atribuciones conferidas por la Constitución en su artículo 436 numerales 1 y 6, fijó las siguientes reglas jurisprudenciales obligatoria:

- “a. La aplicación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para declarar el desistimiento tácito de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales debe ser concurrente; circunstancia que debe ser valorada como parte sustancial de la motivación del auto que lo resuelva.
- b. De verificarse únicamente la inasistencia a la audiencia sin justa causa, pero no la indispensabilidad sobre su presencia, la jueza o juez continuará con el desarrollo de la audiencia y dictará sentencia, conforme a lo establecido en la normativa constitucional y legal pertinente.
- c. En caso de hallarse frente a una inasistencia sobre la que se haya presentado una justa causa, y de considerar que la presencia de la persona afectada es indispensable, la jueza o juez, después de calificarla como tal, deberá fijar una vez más una nueva fecha y hora para su celebración.”⁸.

Siendo así, para que se efectivice el desistimiento tácito es indispensable que no exista una causa justa y que además la presencia del accionante fuere indispensable para demostrar el daño. En tal sentido, esta Corte, realizando una valoración del caso concreto, evidencia que en la audiencia efectuada el 16 de julio de 2012, la inasistencia del accionante no afectó ningún derecho constitucional de las partes, en tanto su presencia no era indispensable para la demostración del daño. Por esta razón, se niega la solicitud presentada por el director general de Registro Civil, Identificación y Cedulación en su escrito de contestación a la demanda.

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.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 660-10-B.
 - 3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento previo a la emisión de la sentencia del 18 de enero de 2012, dictada por los conjuces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 660-10-B.
 - 3.3. Disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación presentado dentro de la acción de protección N.º 660-10-B.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Llor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 09 de abril del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0522-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 029-14-SEP-CC, caso N.º 1118-11-EP del 6 de marzo del 2014.

Quito, D. M., 09 de abril del 2014

SENTENCIA N.º 064-14-SEP-CC

CASO N.º 0831-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ciudadano Lucio Bernabé Montece Giler, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2011, por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 283-2011.

El 04 de junio de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, 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 0831-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Manuel Viteri Olvera y Nina Pacari Vega, el 12 de septiembre de 2012 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0831-12-EP.

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

De conformidad al sorteo de las causas realizado por el Pleno de Organismo en sesión extraordinaria del jueves 3 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 024-CCE-SG-SUS-2013, remitió al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, entre otros expedientes, el signado con el N.º 0831-12-EP para su sustanciación.

Mediante providencia del 24 de abril de 2013, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de esta causa.

De la demanda y sus argumentos

Comparece el ciudadano Lucio Bernabé Montece Giler y manifiesta que demandó vía acción de protección la resolución dictada el 24 de enero de 2011, por el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, mediante la cual se resolvió imponerle la sanción de destitución o baja de las filas policiales por haber encuadrado su

conducta en una falta disciplinaria de tercera clase, determinada en los artículos 63 y 64 numeral 15 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

Que en primera instancia la acción de protección fue conocida por la jueza décimo segunda de garantías penales del Guayas, quien el 20 de abril de 2011, mediante auto, resolvió declarar inadmisibile la acción de protección planteada. Este auto fue apelado, radicándose la competencia de segunda instancia ante los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en donde se resolvió rechazar la apelación y confirmar el auto recurrido.

Que la sentencia de segunda instancia, que negó la acción de protección, no se encuentra debidamente motivada, ya que no se consideró las vulneraciones a derechos constitucionales de las que fue víctima el accionante en el proceso de destitución o baja ordenado por el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, puesto que en el proceso administrativo se vulneró su derecho al debido proceso y a la defensa que garantiza la Constitución.

El accionante manifiesta que ni la jueza de primera instancia ni los jueces de segunda instancia efectuaron una valoración efectiva de los derechos constitucionales que fueron vulnerados, ya que únicamente señalan que la vía utilizada por el accionante no es la adecuada y que debió recurrirse a la vía judicial para demandar tal pretensión.

Con estos antecedentes el accionante presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con la finalidad de que se reparen sus derechos constitucionales que fueron vulnerados y que no fueron garantizados por los jueces señalados.

Pretensión concreta

El accionante, como medidas de reparación por los daños ocasionados, solicita que mediante sentencia se declare lo siguiente:

- a) “Declarar que la Resolución de baja de las Filas Policiales adoptada mediante resolución del TRIBUNAL DE DISCIPLINA DE CLASES Y POLICÍAS DE LA POLICÍA NACIONAL que tramitó y resolvió el proceso instaurado en mi contra, el coronel de Estado Mayor de la Policía Nacional E.M. Miguel Ángel Chiriboga Hurtado, y los Capitanes de Policía Nacional Joselito López Brito y Jackson Montenegro Pozo Presidente y vocales del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional Autoridad del cual emana el acto administrativo atacado en mi acción de protección, mismo que fue expedido el 24 de Enero de 2011 han vulnerado Derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva e imparcial y a la seguridad Jurídica.
- b) Declarar la Nulidad e Inconstitucionalidad de los Autos emitidos por la Jueza Duodécimo de lo Penal del Guayas Dra. Guadalupe Manrique Rossi y por la Primera

Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, firmado por sus Ministros Dr. Fernando Grau Arostegui, Abg. Marco Quimis Villegas y Abg. David Ayala Ponce, estos de fecha 24 de Enero de 2009 y 21 de Diciembre de 2011 (Ampliación notificada el 09 de Enero de 2012).

- c) Declarar la nulidad e Inconstitucionalidad de los autos impugnados por falta de motivación y por violar los derechos fundamentales expuestos.
- d) Disponer la suspensión inmediata de todos los efectos de la resolución del Tribunal de Disciplina y de los Autos impugnados.
- e) Oficiar al Consejo de la Judicatura para que determine la responsabilidad administrativa de los jueces Guadalupe Manrique Rossi, jueza duodécima de lo Penal del Guayas y los miembros de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Dr. Fernando Grau Arostegui, Abg. Marco Quimis Villegas y Abg. David Ayala Ponce. La primera por haber dictado un fallo carente de motivación y sin sustento jurídico de índole alguna, atentatorio a mis derechos consagrados en la ley, y a los siguientes por ratificarse en esta sin motivar se ninguna manera su resolución de forma independiente e imparcial, vulnerando con ello aún más mis derechos Constitucionales”.

De la contestación y sus argumentos

Terceros con interés en la causa

Comparece en el proceso el coronel de policía de E. M., de Justicia, doctor Fabián Salas Duarte, director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional (Acc) delegado del ministro del Interior, mediante escrito presentado el 15 de febrero de 2013, y designa como defensor en la causa al doctor Marco Torres, y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

Comparece en el proceso el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 05 de marzo de 2013, y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal b y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento

de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

En el caso concreto el accionante impugnó la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2011 por la Primera Sala de lo penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 283-2011.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La Constitución de la República establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por un lado, las garantías denominadas “normativas”, que consisten en el deber que tienen todos los órganos con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas al marco constitucional; por otro lado, las garantías “institucionales”, que tienen relación con la obligación de la administración pública de garantizar los derechos constitucionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos; y finalmente las garantías “jurisdiccionales”, mediante las cuales se recurre a la intervención jurisdiccional cuando las acciones u omisiones del sector público o particulares vulneran los derechos de las personas.

Dentro de estas últimas se encuentra la acción extraordinaria de protección, que de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección, como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.

Problema jurídico planteado

La Corte Constitucional, en el caso *sub júdice*, va a determinar si se han producido vulneraciones a derechos constitucionales, para lo cual se plantea el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 13 de diciembre de 2011, por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de

Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 283-2011, ¿vulneró el derecho a la defensa del accionante, concretamente en la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución?

La Constitución de la República ha previsto como parte de las garantías del derecho a la defensa en el artículo 76 numeral 7 literal I, la garantía de motivación en los siguientes términos:

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

La norma constitucional claramente establece que en toda resolución deben enunciarse los principios y normas jurídicas en que se fundamenta la decisión, y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de tal manera que las resoluciones no se limiten únicamente a la invocación abstracta de normas, sino también que dichas normas sean concordantes con los antecedentes y coherentes con lo que se resuelve, presentando las razones que permitan establecer con claridad una inferencia lógica entre los antecedentes fácticos y la norma jurídica aplicada.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional, en sentencia N.º 020-13-SEP-CC, 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, en sentencia N.º 092-13-SEP CC, dentro del caso N.º 538-11-EP, esta Corte estableció los elementos que deben contener las sentencias para que las mismas se encuentren debidamente motivadas, en el siguiente sentido “[...] la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: **i. Razonable**, es decir sea fundada en los principios constitucionales; **ii. Lógica**, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, **iii. Comprensible**, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje”.

En el caso *sub júdice*, el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si la resolución impugnada ha cumplido los requisitos que comprenden la garantía de motivación.

En este sentido, la Corte Constitucional identifica que en el auto del 20 de abril de 2011, dictado por la jueza décimo segunda de garantías penales del Guayas, se determinó que “en la resolución impugnada no se verifican vulneraciones

a derechos constitucionales”; asimismo, que no se ha justificado que la vía judicial no es adecuada ni eficaz para demandar tal pretensión, por lo que sin entrar a valorar las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas, dispuso que el accionante recurra a la vía judicial adecuada para demandar tal reparación, y finalmente inadmite la acción de protección.

Este auto fue apelado, siendo conocido en segunda instancia por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en donde mediante sentencia dictada el 13 de diciembre de 2011, los jueces ratificaron el auto dictado en primera instancia y rechazaron la apelación planteada por el accionante, señalando que “[...] la Acción de Protección Constitucional no puede, ni debe ser desnaturalizada y confundida con una acción residual y no puede ser utilizada como medio para presentar este tipo de reclamos, sino cuando se haya violado o se vaya a violentar eminentemente un derecho consagrado en la Constitución, violación que en este caso, no se ha configurado en el acto administrativo impugnado[...]; y que el artículo 173 de la Constitución manifiesta que “los actos administrativos como de cualquier autoridad podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, por lo que el accionante debió recurrir a la vía judicial correspondiente.

Con estos antecedentes corresponde determinar si la resolución impugnada por el accionante se encuentra debidamente motivada, para lo cual se verificará si la misma cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y coherencia, que comprenden la garantía de motivación.

Respecto a la razonabilidad, debemos tener en cuenta que la resolución judicial no debe imponer criterios que sean contrarios a la Constitución o a las fuentes del derecho aplicables al caso de acuerdo al argumento del juzgador; en otras palabras, las resoluciones deben ser acordes a los principios constitucionales y a la legislación existente, lo que implica que para que la sentencia cumpla este parámetro, deberá encontrarse racionalmente fundamentada.

Ahora bien, los jueces de la primera sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 283-2011, concluyeron que: “[...] en la resolución (acto administrativo) dictada por el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, no se configuran vulneraciones a derechos constitucionales[...]; asimismo que existen otras vías en las que el reclamante puede recurrir para demandar la reparación de sus derechos, conforme lo señala el artículo 173 de la Constitución, y finalmente señalan que “[...] si para la reclamación de los derechos existen otras vías judiciales ordinarias, por estas vías se debe tramitar la acción correspondiente, lo que significa que la acción de protección procede ante la inexistencia de vías en el proceso común[...].”

Cabe destacar que en la sentencia analizada no se observa un examen de las aparentes vulneraciones a derechos constitucionales alegadas por el accionante en la acción de protección; los jueces de la Sala Penal se limitan a manifestar “que la acción de protección procede ante la inexistencia

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

de vías en el proceso común”, y que el accionante debió recurrir en las vías judiciales correspondientes para reclamar sus derechos.

Frente a esta afirmación, cabe señalar que la Corte Constitucional, en sentencia N.º 102-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0380-10-EP, manifestó lo siguiente:

“Esta Corte Constitucional establece que la jueza de primer nivel, al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligencio sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no se estableció la relación jurídico procesal, no se verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad[...]”.

En atención a lo expuesto, esta Corte considera que en la sentencia impugnada no se observa una relación jurídico procesal que permita comprender si existió o no vulneraciones a derechos constitucionales. Al respecto, este tribunal de justicia constitucional reitera que en el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, la misión de los jueces constitucionales que conocen garantías jurisdiccionales no debe limitarse a inadmitir o a declarar la improcedencia de estas cuando a su criterio existen “otros mecanismos judiciales” para la tutela de los derechos, pues su labor es mucho más compleja y profunda dado que implica distinguir cuando en el caso sometido a su jurisdicción existen vulneraciones a derechos constitucionales, y en caso de existir tales vulneraciones tienen el deber de declararlas y ordenar la reparación integral de estos derechos.

Conforme ha señalado esta Corte, es claro que no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, es decir, el análisis de aspectos que son propios de la justicia ordinaria; pero sí le compete a la justicia constitucional conocer los procesos cuando ocurran vulneraciones a derechos constitucionales².

Atendiendo a este razonamiento, es preciso recordar que: “Todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido hacia la protección de derechos constitucionales y legales; es evidente que ante la vulneración de derechos constitucionales no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar las causas, toda vez que este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales”³.

Ahora bien, respecto a la labor del juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales, hay que puntualizar “que le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un

caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”⁴.

En atención a lo señalado, el argumento planteado por los jueces de la Sala Penal respecto a que “la acción de protección procede ante la inexistencia de vías en el proceso común”, no es acorde con los pronunciamientos de esta Corte, ya que no cabe argumentar de manera superflua razones de legalidad para rechazar las causas, en consecuencia no se observa un ejercicio argumentativo amplio y suficiente que permita comprender por qué en el caso *sub judice* la vía constitucional no es correcta para demandar la reparación de los derechos demandados por el accionante.

Dicho de otra forma, al no haberse advertido de la lectura de la resolución impugnada la utilización de normas constitucionales ni fuentes jurídicas que se refieran directamente o que guarden relación directa con una posible vulneración, o no de los derechos constitucionales del accionante, se concluye que la misma no es razonable y por lo tanto, no ha superado el primer requisito del *test* de motivación.

En cuanto al requisito de la lógica, la Corte Constitucional tiene a bien considerar que “este elemento que tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución. Este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de aquel la promulgación de un criterio jurídico que integre aquellas fuentes con el producto de su conocimiento y experiencia acumulados durante su vida”⁵.

Para el efecto, la Corte Constitucional verificará si la sentencia ha sido dictada “sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador”; así, es necesario señalar que la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas utiliza un argumento de legalidad para no entrar a conocer los problemas constitucionales planteados por el accionante, ya que se limitan a manifestar que “la acción de protección procede ante la inexistencia de vías en el proceso común” y que el reclamante debió recurrir en vía judicial para demandar la reparación de los derechos que considera vulnerados, de conformidad con el artículo 173 de la Constitución; pero no se observa un análisis de los problemas constitucionales que fueron planteados en la acción de protección, limitando la reparación de los derechos constitucionales a la justicia ordinaria.

Así también, la decisión lógica “implica coherencia entre las premisas y la conclusión”⁶, situación que no se

⁴ *Ibidem*.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 123-13-SEP-CC, caso N.º 1542-11-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP CC, caso N.º 538-11-EP.

observa en el caso sub júdice, debido a que las premisas que componen los argumentos de los jueces de la Sala Penal resultan insuficientes para justificar sus conclusiones, ya que la decisión no se basa en los hechos del caso, sino, como quedó señalado, en un argumento de legalidad que no resuelve los problemas jurídicos planteados por el accionante, lo que ocasionó que la conclusión respecto a que no existen vulneraciones a derechos constitucionales no se encuentre sustentada, por lo que el parámetro de la lógica tampoco ha sido cumplido en la sentencia impugnada.

Finalmente, sobre el requisito de la comprensibilidad, este radica en que una resolución comprensible “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”⁷. Así, 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, pero este ejercicio intelectual requiere ser también fiscalizado por quienes no han sido parte del proceso, de acuerdo a lo previsto por este tribunal, 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 accesible y justificada.

En materia constitucional, el requisito de comprensibilidad se encuentra desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de “comprensión efectiva” y señala “Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”⁸.

Frente a este requisito hay que señalar que las ideas plasmadas por los jueces resultan oscuras, pues no se observa una concatenación entre las cuestiones de hecho y de derecho planteadas; es más, no se observa una valoración de los problemas jurídicos planteados por el accionante, lo que no permite al auditorio social tener una comprensión efectiva del caso, y genera que la resolución no sea inteligible ni clara. Así se concluye que la resolución impugnada no cumple con el parámetro de la comprensibilidad.

Con estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la resolución impugnada presenta inconsistencias respecto a los parámetros de la razonabilidad, la lógica y la comprensión que configuran la garantía de motivación, por lo que se configura una vulneración a esta garantía, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, p. 14.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 123-13-SEP-CC, caso N.º 1542-11-EP.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la defensa por falta de motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación se dispone lo siguiente:
 - a. Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia, se deja sin efecto la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2011, por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 283-2011.
 - b. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que previo sorteo, otra Sala de lo Penal resuelva la causa, observando las garantías del debido proceso, evitando incurrir en las vulneraciones identificadas en esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria de 09 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0831-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de abril del 2014

SENTENCIA N.º 065-14-SEP-CC

CASO N.º 0807-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta el 31 de mayo de 2010 a las 17h34, por Nelly Yolanda Garcés Núñez, por sus propios y personales derechos, en contra del auto expedido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, dentro de la acción de protección signada con el número 0203-2010 (0122-2010), decisión judicial dictada el 21 de mayo de 2010 a las 11:14, que ratificó el auto de admisión emitido por el Juzgado Tercero de lo Civil y Mercantil de Chimborazo, expedido el 10 de marzo de 2010 a las 11h59.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, con fecha 23 de junio de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0807-10-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 18 de agosto de 2010 a las 15:28. Mediante auto del 10 de noviembre de 2010, el juez Patricio Pazmiño Freire avocó conocimiento de la presente causa en calidad de sustanciador.

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.

Una vez posesionada la primera Corte Constitucional, habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 09 de diciembre de 2013 a las 09h00, avocó conocimiento de la presente causa.

Argumentos planteados por la accionante

La accionante, tanto en su demanda de acción extraordinaria de protección como en su alegato en derecho, expone los siguientes argumentos:

Que trabaja en calidad de educadora comunitaria, sin nombramiento estable, por el lapso de once años, para la Dirección de Educación de Chimborazo, por lo que la directora

de esta dependencia del Estado incurre en una omisión al no expedir “(...) la respectiva estabilidad laboral a través del nombramiento definitivo en calidad de Educadora Comunitaria... (sic)”.

Que en el proceso judicial se violentaron los derechos constitucionales de la accionante, a través de la “sentencia (sic) emitida por el señor juez tercero de lo civil y mercantil de Riobamba, y los señores jueces de la sala de lo civil y mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en virtud de que NO motivaron correctamente sus respectivas sentencias, conforme se desprende de la ilustración del artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución de la República del Ecuador”.

Señala que el juez de primera instancia, mediante auto del 10 de marzo de 2010, dictaminó, con carencia de sínderesis y lógica jurídica, la inadmisión de la acción de protección presentada, al fundamentar su decisión en el artículo 42 inciso final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma jurídica que no tiene relación alguna con la “(...) causa materia de la violación grave de los derechos constitucionales de mi defendida”. Asimismo, afirma que este error es ratificado en el auto expedido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia de Chimborazo, vulnerándose de esa manera su derecho a la seguridad jurídica.

Que de la acción de protección presentada se desprende que la accionante recibía una remuneración inferior a la canasta básica familiar, constituyéndose de esa manera en una flagrante discriminación por el hecho de ser mujer, que impide la efectivización de su derecho al buen vivir.

Que se debe hacer hincapié en que a la fecha de presentación de la demanda no se encontraban vigentes ni la Ley Orgánica de Servicio Público ni la Ley Orgánica de Educación Intercultural, motivo por el que deben aplicarse de manera directa los contenidos constitucionales referentes al derecho al trabajo y a una remuneración justa.

La accionante refiere que es importante señalar que a pesar de que labora por más de 14 años en el Estado, no se encuentra afiliada al seguro social, y que a pesar de esta condición de no estar afiliada, se encuentra laborando en relación de dependencia con la Dirección de Educación de la provincia de Chimborazo.

Finalmente, hace referencia a la resolución expedida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, y publicada en el Registro Oficial N.º 201 del 27 de mayo de 2010, en el que “se aplicaron las disposiciones jurídicas en beneficio de la Ingeniera Laura Lucía París Moreno Rivas, quien trabajó para el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), por un tiempo de tres años, y mediante acción constitucional protegió sus derechos, es decir el caso similar con la accionante que es en la actualidad mi defendida Licenciada Nelly Yolanda Garcés Núñez”.

Derechos presuntamente vulnerados

La accionante considera que fueron vulnerados su derecho al trabajo y a la seguridad social, derecho a la igualdad formal, material y no discriminación; derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación de los actos y resoluciones de los poderes públicos; derecho a la seguridad jurídica; derecho de la mujer a acceder al empleo en condiciones de igualdad y garantía de estabilidad del personal docente, previstos en los artículos 33, 34, 66 numeral 4, 76 numeral 7 literal I, 82, 331 y 349 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

Pretensión concreta

La accionante, en su demanda solicita lo siguiente:

“En base a lo anteriormente enunciado, respetuosamente solicito la revocatoria de los fallos emitidos cronológicamente por el Señor Juez Tercero y la Sala Civil y Mercantil de la Corte de Justicia de Chimborazo, a fin de obtener una sentencia amparada en las disposiciones constitucionales e internacionales con relación a la acción de protección materia del presente caso”.

Contestación a la demanda

Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo comparecieron al presente proceso mediante escrito presentado el 1 de diciembre de 2010, en el que expusieron lo siguiente:

Que fundamentaron su decisión en el artículo 88 de la Constitución de la República que establece que la acción de protección puede interponerse ante actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, por lo que debe existir una resolución dictada por la autoridad pública en la que se vulneren los derechos constitucionales de una persona o colectivo.

Que la accionante no demostró que la Dirección de Educación de Chimborazo haya tomado decisión alguna respecto de su situación laboral, dado que no existe ningún documento que se refiera acerca de la manifestación de la voluntad de esta institución del Estado de terminar el vínculo laboral mantenido con la accionante, o la imposibilidad de que pueda continuar prestando sus servicios en dicha Cartera de Estado.

Que la accionante ha solicitado el otorgamiento de un nombramiento definitivo hacia su persona, en virtud del tiempo en el que ha prestado sus servicios en la referida institución pública, cuestión que contraviene lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época de la solicitud, la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley de Carrera Docente, debido a que estas normas jurídicas establecen que para que una persona acceda a un nombramiento definitivo se debe ganar un concurso de méritos y oposición.

Que la Sala de lo Civil y Mercantil, dadas las fundamentaciones anteriores, consideró que en la acción presentada no existía derecho constitucional vulnerado como para dar trámite a la misma.

Intervención de terceros interesados

Dirección de Educación Hispana de Chimborazo

La Dirección de Educación Hispana de la provincia de Chimborazo, a través del director técnico de área, doctor Jorge Edy Castillo Mayorga, compareció al presente proceso mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2010, que en lo principal señala lo siguiente:

Que la acción planteada por la demandante es infundada en virtud de que la contratación de esta persona se efectuó en cumplimiento de la Ley N.º 122 que creó una bonificación para las personas que realizan actividades de alfabetización para adultos. Por este motivo, alega que las personas que se encargan de hacer este tipo de actividades no se encuentran en el régimen previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, sino que la bonificación que percibe se encuentra determinada en la ley específica expedida para el efecto.

Que al solicitar nombramiento definitivo, la accionante pretende que se le declare un derecho, cuestión que no puede ser pedida mediante acción de protección, de conformidad con el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Que la decisión adoptada por el juez tercero de lo civil de la provincia de Tungurahua es clara, precisa y debidamente motivada, debido a que efectúa un análisis técnico, objetivo y jurídico respecto de la acción presentada, verificando los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley y que, por ende, “(...) enuncia las normas y principios jurídicos en los que se funda y explica con claridad la pertinencia de su aplicación en relación con los antecedentes reales de hecho elevado a su conocimiento, trámite y resolución”.

Que la decisión de segunda instancia también se encuentra adecuadamente motivada, en cuanto evidencia la inexistencia de un acto administrativo que vulnere los derechos de la accionante en el que se evidencie la terminación de la relación laboral o el impedimento de ejercer su trabajo.

Audiencia pública

Mediante auto expedido el 9 de diciembre de 2013, la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, convocó a las partes procesales a audiencia pública para el 16 de diciembre de 2013 a las 10h30.

La accionante y su abogada defensora, a través de escrito presentado el 16 de diciembre de 2013, solicitaron el diferimiento de la audiencia debido a la imposibilidad de comparecer a la misma.

La jueza ponente, atendiendo lo solicitado por la accionante, en auto del 16 de diciembre de 2013, convocó a las partes procesales a una nueva audiencia a desarrollarse el 23 de diciembre de 2013.

El 23 de diciembre de 2013 se celebró la audiencia pública correspondiente a la presente causa, acto procesal al que compareció la legitimada activa, su abogada defensora, los representantes del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, quienes expresaron sus argumentos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Como se ha reiterado en varios fallos, el objeto de la acción extraordinaria de protección radica en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso ante su vulneración, a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hallen firmes o ejecutoriados, por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Magna, mediante esta acción excepcional se permite que dichas decisiones puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de justicia constitucional en el país, como es la Corte Constitucional.

En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales consideren vulnerados derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

Determinación y resolución del problema jurídico

La Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

Los autos de inadmisión expedidos por el Juzgado Tercero de lo Civil de la Provincia de Chimborazo y por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Chimborazo, ¿vulneraron el derecho al debido proceso

en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

El debido proceso comprende una serie de garantías que permiten la justa composición de los procedimientos en los que se declara o resuelve sobre derechos, y además constituye una serie de herramientas que permiten al ciudadano disponer de elementos que lo protejan de la posible arbitrariedad realizada por la autoridad. Dentro de las garantías del debido proceso se encuentra la obligación de motivación de los actos del poder público, misma que se encuentra consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República¹, que expresa lo siguiente:

“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.”

La Constitución de la República², en su artículo 82, ha consagrado al derecho a la seguridad jurídica, definido de la siguiente manera:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

La accionante, tanto en su demanda como en la sustanciación de la presente causa, ha alegado que a través del auto de inadmisión expedido por el juzgador de primera instancia y por el auto confirmatorio de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica. Así también, ha mencionado que la decisión judicial impugnada vulnera su derecho al debido proceso al no cumplir con la garantía de la motivación que deben tener todos los actos y resoluciones del poder público. Los derechos presuntamente vulnerados se encuentran interrelacionados, por lo que esta Corte Constitucional³ los analizará en forma conjunta. En este sentido, esta Corte ha manifestado que:

“(…) la labor de la Corte Constitucional, lejos de constituir una intromisión o reemplazo de la labor jurisdiccional de las juezas y jueces de instancia, se enfoca en el control del cumplimiento de los principios constitucionales al momento de efectuarla, en aras de salvaguardar el principio de

¹ Constitución de la República del Ecuador. Suplemento del Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 76 numeral 7 literal I).

² Ibidem. Artículo 82

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 116-13-SEP-CC, caso N.º 0485-12-EP del 11 del diciembre del 2013.

supremacía constitucional y con este, el deber primordial del Estado de “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”.

La seguridad jurídica, que comprende el respeto a la Constitución y a las normas del ordenamiento jurídico, se encuentra reconocida como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia. La seguridad jurídica debe reflejarse en todas las actuaciones del poder público, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, generando certeza y confianza del ciudadano con respecto a la voluntad de la autoridad. En este sentido, esta Corte Constitucional⁴ se ha pronunciado de la siguiente manera:

“Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, **los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento**, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano. (Énfasis no corresponde a la transcripción)”.

Del texto citado se puede colegir que la garantía de la motivación adquiere una relación directa con respecto a la seguridad jurídica, ya que de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal I, la validez de los actos del poder público se verifica si estos se encuentran adecuadamente motivados, es decir, cuando se enuncian las normas jurídicas en las que se basa la manifestación de voluntad de la autoridad y la pertinencia de la aplicación de estos preceptos ante la situación fáctica concreta. La motivación procura un ejercicio de razonabilidad por parte del poder público, sin el cual la resolución adoptada carecería de validez. Esta condición ha sido considerada y analizada por la Corte Constitucional⁵, respecto de las decisiones judiciales, al señalar:

“(…) la motivación procura un ejercicio de mayor razonamiento por parte del juez al momento de presentar su decisión, de manera que de producirse una sentencia inmotivada, en forma opuesta al sistema jurídico constitucional y legal, la sentencia resulta arbitraria, incongruente, incompleta, oscura, infundada, irrazonada, contraria al ordenamiento positivo constitucional y legal sustantivo y procesal”.

Para que una decisión judicial o administrativa pueda considerarse como motivada, se deben considerar los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que fueron expuestos y definidos por la Corte Constitucional, para el

período de transición, en la sentencia N.º 227-12-SEP-EP⁶, que en lo pertinente señala lo siguiente:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión (sic). 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 el caso sub examine, el juzgador de primera instancia, mediante auto expedido el 10 de marzo de 2010 a las 11h59, al avocar conocimiento y al calificar la demanda, inadmitió la acción de protección presentada por la demandante, alegando que: “Existe incompetencia, en tanto se exige mediante esta acción se le consienta el nombramiento definitivo, reconociéndole un derecho, lo que está impedido por el numeral 5 del Art. 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (sic)”. Por lo que podemos determinar que el fundamento jurídico que empleó el juzgador para sustentar la inadmisión de la causa, es que la acción presentada pretende la declaración de un derecho.

Asimismo, y ratificando el criterio expuesto por el juzgado de primera instancia, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo sostuvo la inexistencia de vulneraciones a derechos, ratificando el criterio de fondo respecto de la presente causa, al señalar lo siguiente:

“De autos, la actora no ha presentado documento alguno en el que contenga un acto administrativo de parte de la Dirección Provincial de Educación, y que éste vaya en contra de sus intereses y que vulnere algún derecho constitucional que consagra nuestra norma suprema (...), de tal manera que no se encuentra la esencia fundamental de la vulneración del derecho constitucional en esta causa”.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 86, establece lineamientos procesales generales y comunes a las garantías jurisdiccionales, configurándose de esta manera en un procedimiento que precautela la tutela judicial efectiva, con la finalidad de que el camino para la materialización de los derechos sea eficaz, sencillo y célere, que permita a los legitimados activos el empleo de herramientas adjetivas adecuadas para demostrar la vulneración de sus derechos, y de esa manera obtener la reparación integral necesaria para el restablecimiento de la condición de dignidad del afectado. Es por este motivo que la mencionada norma constitucional establece una

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 108-13-SEP-CC, caso N.º 1904-11-EP del 4 de diciembre de 2013.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SEP-CC, caso N.º 1427-10-EP del 5 de marzo del 2013.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio del 2012.

legitimación amplia, intermediación de las partes a través de la oralidad y simplificación del procedimiento, celeridad procesal y posibilidad de recurrir el fallo en la Corte Provincial mediante el recurso de apelación.

En este contexto, la Norma Suprema, en su artículo 88, consagró la acción de protección como un mecanismo de garantía jurisdiccional que tiene por objeto la protección eficaz y directa de los derechos constitucionales y que se puede interponer ante las vulneraciones que se produzcan como efecto de actos u omisiones de las autoridades del poder público y de los particulares, en los casos previstos en la Carta Suprema.

Los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen disposiciones que regulan los requisitos de admisión, las causales de improcedencia y de inadmisibilidad de la acción de protección, verificándose, en el caso de las causales de improcedencia, aspectos de fondo o materiales del caso planteado, y en cambio, en las últimas, a aspectos formales.

En virtud de que el texto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional podía dar lugar a interpretaciones confusas respecto a la distinción que debe hacerse entre requisitos de admisión y causales de improcedencia y de inadmisibilidad de una acción de protección, esta Corte Constitucional, en ejercicio de su competencia, prevista en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, a través de la sentencia N.º 102-13-SEP-CC⁷ efectuó una interpretación conforme de los artículos 40 y 42 de este cuerpo normativo, concluyendo con efectos *erga omnes*:

“El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

En la sentencia citada, la Corte Constitucional⁸, respecto de la causal prevista en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, refirió lo siguiente:

“5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Esta es otra de las causales que denotan

claramente la naturaleza tutelar de la acción de protección y su distinción con las acciones de la justicia ordinaria, pues como esta Corte también ha sostenido, bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que éstos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad. Ahora bien, para determinar esta circunstancia, el juzgador también ha de requerir de la sustanciación del proceso (pruebas, alegatos), razón por la cual también esta se constituye en una causal de improcedencia.”

Al efectuarse la inadmisión de la acción por parte del juzgado de primera instancia, porque –según los juzgadores– la pretensión versaba sobre la declaración de un derecho, y en el caso del auto de segunda instancia, al afirmarse la no existencia de una vulneración de derechos, se generó un pronunciamiento sin haberse cumplido con la sustanciación debida del procedimiento, sin que se produzca de esa forma la actuación de la prueba y el derecho de las partes a exponer los argumentos que fundamentan sus actuaciones, inobservando lo que expresan la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en lo referente a la sustanciación de las acciones constitucionales, por lo que no se cumple con el requisito de razonabilidad que se exige para determinar que una decisión pueda estar adecuadamente motivada. Asimismo, al evitarse la práctica de las pruebas, la intervención de las partes y terceros en la sustanciación de la acción de protección presentada, los juzgadores se privaron de obtener elementos de convicción suficientes para determinar la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales, por lo que la construcción de la verdad procesal y la traba de la litis quedó incompleta, afectándose el contenido fáctico jurídico que debió ser valorado por las autoridades judiciales, cuestión que pone en entredicho el cumplimiento del requisito de lógica para las decisiones impugnadas.

De lo anteriormente expuesto se puede colegir que en la presente causa, las judicaturas de primera y segunda instancia efectuaron un análisis de fondo respecto de la acción presentada, sin hacer una debida sustanciación que cumpla con los principios de intermediación, contradicción y celeridad que demandan los procedimientos de la justicia constitucional, cuestión que se hace evidente al haberse invocado, en el auto de inadmisión, como causal de improcedencia, tanto en primera como en segunda instancia, que la pretensión de la accionante sea la declaración de un derecho.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se puede evidenciar que las decisiones judiciales impugnadas carecen de una motivación adecuada, con lo que puede confirmarse una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante. Y en este contexto, por la interrelación

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP del 4 de diciembre de 2013.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP del 4 de diciembre de 2013.

existente entre los dos derechos invocados por la accionante, se puede comprobar la existencia de una vulneración del derecho a la seguridad jurídica que se manifiesta en la inaplicación de la Constitución de la República y de normas jurídicas previas, claras y públicas que sustenten o fundamenten las decisiones judiciales adoptadas, situación que genera un perjuicio en cuanto a la certeza y juridicidad que deben caracterizar a los actos de la autoridad pública judicial.

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 al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación se dispone lo siguiente:

Dejar sin efecto el auto expedido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia de Chimborazo el 21 de mayo de 2010 a las 11h14, y el auto expedido por el juzgado Tercero de lo Civil y Mercantil de la Provincia de Chimborazo el 10 de marzo de 2010 a las 11h59, ordenándose que la acción de protección se vuelva a sortear entre los juzgados de primera instancia de dicha provincia y se sustancie de conformidad con la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y demás normas y reglas aplicables para el caso sub examine.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 09 de abril del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0807-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-05-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 067-14-SEP-CC

CASO N.º 1626-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece en calidad de legitimado activo, el arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna, por sus propios derechos, y deduce acción extraordinaria de protección, en contra del auto del 06 de mayo de 2010 y notificado el 10 de mayo de 2010, emitido por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mismo que revoca el auto de nulidad dictado por la jueza inferior, dentro del juicio penal de acción privada N.º 2009-1581 primera instancia y 160-2010 segunda instancia, seguido por el señor Luis Gustavo Chiriboga Acosta en calidad de querellante.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de noviembre de 2010, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 24 de enero de 2011 a las 17h07, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1626-10-EP.

De conformidad con el sorteo correspondiente realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera, artículos 194 numeral 3, 195 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, quien mediante providencia del 18 de abril de 2011 a las 09h30, avocó

conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y esta providencia a los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el plazo de diez días presenten su informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Posteriormente, mediante auto del 02 de agosto de 2011 a las 15h30; el juez constitucional sustanciador, Manuel Viteri Olvera, ordenó en lo principal lo siguiente: "(...) a) Que el Actuario de este despacho notifique directamente a los señores Doctores Eduardo Guerrero Mórtoles y Alberto Palau Jiménez, Jueces Interinos de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, haciéndoles saber de la renuencia en que han incurrido al no cumplir con el informe que se les solicitó mediante providencia dictada el 18 de abril de 2011 (...) a quienes se les prevé, que en caso de no cumplir con lo requerido en el plazo de cinco días se solicitará la sanción correspondiente (...)"

El 06 de noviembre de 2012, se posesionan 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 y, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 62, 194 numeral 3 y 195 primero inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y los artículos 19 y 20 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 11 de marzo de 2013, avocó conocimiento y en lo principal dispuso que se notifique a las partes, tercero interesado y Procuraduría General del Estado, y señala para el 27 de marzo de 2013, para que tenga lugar la audiencia pública dentro de la presente causa.

Detalle de la demanda

El arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna, comparece por sus propios derechos y deduce acción extraordinaria de protección, en contra del auto del 06 de mayo de 2010 y notificado el 10 de mayo de 2010, emitido por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante el cual, se revoca el auto de nulidad expedido por la jueza décima segunda de garantías penales del Guayas, mediante el cual se ordena seguir con el juzgamiento del proceso penal de acción privada N.º 2009-1581, seguido por el señor Luis Gustavo Chiriboga Acosta, en calidad de querellante.

Sentencia o auto que se impugna

El legitimado activo presenta acción extraordinaria de protección, en contra del auto "definitivo" del 06 de mayo de 2010 a las 14h45, dictado por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de Corte Provincial de Justicia del Guayas, conformada por los doctores Eduardo César Guerrero Mórtoles, Alberto Palau Jiménez y Primo Díaz Garaicoa, mediante el cual, se revoca el auto de nulidad expedido por el inferior:

«VISTOS: ... **SEGUNDO.**- En cuanto a la competencia de la Jueza inferior, se considera: La Jueza Décimo Segunda de Garantías Penales calificó la mencionada querrela penal y ordenó en dicho auto se cite al arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna, mediante deprecatorio. El querrelado antes de ser citado, comparece al proceso mediante escrito presentado en (...) el Art. 21 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal, establece que: "Hay competencia de una Jueza o Juez de Garantías Penales o de un Tribunal de garantía penales cuando se ha cometido la infracción en la sección territorial en la que esa Jueza o Juez de Garantías Penales o Tribunal de Garantías Penales ejerce sus funciones..."; PERO, AL RESPECTO, EL Art. 84 del Código de Procedimiento Civil, ley supletoria del Código de Procedimiento Penal, (segunda disposición general del Código Procesal Penal) señala que: "Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada a la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiera concurrido"(...) Con dicho escrito el mencionado arquitecto Ángel Granizo Luna no se excepcionó alegando incompetencia del Juzgado (...) Habiéndose sustanciado el plazo de la prueba y presentado las partes las que le corresponde, y habiendo proveído la juzgadora dichas diligencias procesales, ha declarado la nulidad sin que se haya convocado para que se lleve a cabo la audiencia de conciliación, dentro de la audiencia final (...) no ha nulidad sin perjuicio(...) Con estos antecedentes se REVOCA el auto de nulidad expedido por la Jueza Décimo Segundo de Garantías Penales, para que el presente proceso regrese al juzgado de origen y se proceda a continuarlo desde antes de su declaratoria de nulidad y se resuelva sobre lo principal (...)- Notifíquese».

Derechos presuntamente vulnerados

Manifiesta el accionante, que el auto del 06 de mayo de 2010 a las 14h45, que revoca la sentencia del inferior, viola sus derechos constitucionales al debido proceso y las garantías básicas consagradas en los numerales 1, 3 y 7 literal k del artículo 76 de la Constitución de la República, así como también el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 del texto Constitucional; toda vez que, el "supuesto delito" de injurias se origina por una entrevista que me realizan en "los exteriores del arribo nacional del aeropuerto Mariscal Sucre de la ciudad de Quito", sin que el perito especifique el lugar del cual estas declaraciones fueron realizadas "(...) diligencia que adolece de nulidad absoluta y defectos legales y constitucionales insubsanables, aunque sirve perfectamente como prueba a mi favor, para demostrar que fue en la ciudad de Quito en donde fui entrevistado, y por tanto, sirve de elemento probatorio para la determinación de la competencia del Juez que debió conocer la querrela (...); manifiesta además que la Sala toma como norma supletoria el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil, para efectos de justificar que la competencia ha sido prorrogada, violentando el principio de que en materia penal la competencia nace de la ley, y por tanto, no es improrrogable por no encontrarse sujeta a la voluntad de las partes, criterio que coincide con el voto salvado de uno de los jueces provinciales.

Petición concreta

La pretensión del accionante es que la Corte Constitucional deje sin efecto y disponga la revocatoria del auto impugnado del 06 de mayo de 2010 a las 14h45, dictado por la Segunda Sala de lo Penal de Corte Provincial de Justicia del Guayas, violatorio de sus derechos constitucionales enunciados y que se disponga como medida cautelar, la suspensión inmediata de la ejecución del auto impugnado, con el objeto de hacer cesar la violación de sus derechos constitucionales amenazados.

Legitimado pasivo

Contestaciones a la demanda

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

Comparece el doctor Primo Díaz Garaycoa, segundo juez de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, manifestando: “(...) Consta del proceso en mención que quien suscribe expidió voto salvado de la resolución de mayoría del 6 de mayo de 2010, razón por la cual no me corresponde emitir el informe solicitado (...)”.

Según razón constante a fojas 39 de autos, se deja constancia de la imposibilidad de notificar al doctor Alberto Palau Jiménez, ex juez interino de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por cuanto habría fallecido el 03 de julio del dos mil once.

Pese a las prevenciones de sanción pronunciadas por el juez sustanciador de esta causa, de la Corte Constitucional, para el período de transición, Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 02 de agosto de 2011 a las 15h30, el doctor Eduardo Guerrero Mórtoles, juez interino de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no ha presentado el correspondiente informe motivado, en el plazo señalado.

Procurador General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casillero judicial para notificaciones.

Tercero interesado

Mediante escrito del 23 de mayo de 2011, comparece el ingeniero Luis Chiriboga Acosta, en calidad de tercero interesado, únicamente señalando casillero judicial.

Audiencia

El 30 de agosto de 2011, se realizó la audiencia pública en esta causa, convocada mediante providencia del 02 de agosto de 2011 a las 15h30; en esta diligencia intervinieron el accionante, señor Ángel Eduardo Granizo Luna, acompañado de su abogado defensor, doctor Nicolás Romero Barberis; el tercero interesado, señor Luis Chiriboga Acosta, acompañado del doctor Luis Fernández Cevallos; sin la

presencia de los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, doctor Primo Díaz Garaycoa, ni del doctor Eduardo Guerrero Mórtoles, este último sin que haya presentado el informe solicitado. Finalmente, conforme consta de autos, se deja constancia de la muerte del doctor Alberto Palau Jiménez, ex juez interino de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 3 numeral 8 literal b y, tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Consideraciones de la Corte respecto de la acción extraordinaria de protección

Corresponde a la Corte Constitucional asegurar la efectiva aplicación de los derechos y principios constitucionales, y la supremacía de la Constitución; por tanto, ejerce un control especial sobre la actividad de la justicia ordinaria, verificando el respeto a las garantías básicas del debido proceso y demás derechos reconocidos en la Constitución; por lo tanto, garantiza la vigencia de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico.

La Supremacía Constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual, todas las normas y actos del poder público, incluyendo las de los órganos jurisdiccionales, “(...) deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (...)”¹. Tal como esta Corte lo ha expuesto en diferentes oportunidades, la justicia ordinaria debe también ser responsable en el cumplimiento y garantía de los derechos contenidos en la Constitución, más aún respecto de los principios y derechos en los que se enmarca el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Por lo cual resulta lógico que existan mecanismos que tutelen aquellos derechos presuntamente vulnerados dentro de los procesos de la justicia ordinaria.

Dentro de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encontramos a la acción extraordinaria de protección, garantía cuyo objeto es la protección eficaz de los derechos constitucionales y debido proceso, en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; es decir, en las actuaciones definitivas de la justicia ordinaria.

¹ Constitución de la República del Ecuador; Artículo 424.

Cabe aclarar, 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 los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. 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 la sujeción a la Constitución. 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 República². Por este motivo, la Corte Constitucional aclara que solo se pronunciará respecto de la posible violación de derechos reconocidos y garantizados en la Constitución de la República de Ecuador o en instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales el Ecuador sea signatario y no de temas que son competencia de la justicia ordinaria o que, sean relacionados a circunstancias de orden legal.

Determinación del problema jurídico a resolver

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta a este, se determina la existencia del siguiente problema jurídico:

El auto del 06 de mayo de 2010 a las 14h45, dictado por la Segunda Sala de lo Penal de Corte Provincial de Justicia del Guayas, que revoca el auto de nulidad dictado por la jueza segunda de garantías penales del Guayas, ¿vulnera los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantías de cumplimiento de las normas y derechos, y a la defensa establecidos en los artículos 82 y numerales 1, 3 y 7 literal k de la Constitución?

Resolución del problema jurídico

Del debido proceso

El debido proceso incluye un conjunto de garantías básicas que deben considerarse como mínimos dentro de un proceso, mismas que tienden a evitar arbitrariedades en todas las instancias judiciales; y que necesariamente deben concluir en una resolución justa y motivada, pues, la consecuencia inmediata de dicha vulneración implica la anulación del auto o sentencia.

El objetivo principal de la acción extraordinaria de protección, es verificar en la actuación de los jueces, el cumplimiento y respeto al debido proceso, y siendo este derecho un conjunto de garantías mínimas, corresponde

a esta Corte, para efectos de la resolución del problema jurídico, comenzar el análisis a partir de las garantías presuntamente vulneradas.

El artículo 76 de la Constitución de la República encierra las garantías que conforman el debido proceso, mismas que deben ser observadas en todo proceso en el cual se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden; dentro de las cuales, tenemos:

“(...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.

“(...) 3. (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (...)”.

“(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías (...) k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto (...)”.

De la seguridad jurídica

En cuanto a la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República, señala que:

“(...) El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (...)”.

La seguridad jurídica es un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De lo anotado se deduce, que la Constitución del Ecuador garantiza la seguridad jurídica a través de la concreción del debido proceso, ya que es obligación de los operadores judiciales efectuar el ejercicio de la potestad jurisdiccional en estricto apego a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Ley, lo que implica una correcta y debida aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, afianzando así la seguridad jurídica.

Análisis del caso concreto

La Corte Constitucional, para efectos de iniciar el análisis constitucional del caso, procede *prima facie* y únicamente de manera referencial, a mencionar los puntos destacados dentro del proceso judicial objeto de la demanda.

La Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante auto del 06 de mayo de 2010, notificado el 10 de los mismos mes y año, revoca el auto de nulidad expedido por la jueza décima segunda de garantías penales del Guayas, dictado dentro

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-13-SEP-CC, caso N.º 862-11-EP.

del juicio penal de acción privada, que por injurias no calumniosas graves, inició el ingeniero Luis Chiriboga en contra del legitimado activo arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna.

Del texto de la acción extraordinaria de protección se desprende, que el juicio penal en mención se inició debido a unas declaraciones realizadas el 08 de abril de 2009, en la ciudad de Quito, por parte del legitimado activo, arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna, mismas que a consideración del querellante, fueron difamatorias e injuriosas.

Esta querrela había antecedido una diligencia de exhibición previa y transcripción judicial respecto a la videocinta que contiene la grabación de la entrevista realizada al querrellado, arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna, grabación que a su criterio «(...) evidentemente había sido editada (...) del que aparece, de forma recortada e insuficiente (...) tal entrevista es inexacta, imprecisa (...) lo correcto legal y procedente, era no solo pedir el análisis pericial del programa “De Campeonato”, sino, de la autenticidad y totalidad de mis declaraciones realizadas (...)» y además, argumenta que para que esta diligencia sea válida, debía previamente ser notificada a las partes intervinientes en atención a la Ley³, lo cual no sucedió; así como también, en el informe pericial debía constar en qué lugar fueron hechas esas declaraciones.

Sin embargo manifiesta, que frente a la acusación particular alegó la excepción de falta de competencia de la jueza décima segunda de garantías penales del Guayas, en razón de que las declaraciones realizadas en la entrevista, las realizó en la ciudad de Quito y no en Guayaquil y que debido a esta excepción planteada y a un “exhaustivo análisis jurídico”, la señora jueza décima segunda de garantías penales del Guayas, mediante auto del 14 de diciembre de 2009, declara la nulidad de todo lo actuado y se inhibe de conocer la causa penal N.º 2009-1581.

Del auto de nulidad en mención, el querellante, señor Luis Chiriboga Acosta presenta recurso de apelación, mismo que fue conocido por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que mediante auto del 06 de mayo de 2010, notificado el 10 de los mismos mes y año, revoca el auto de nulidad expedido por la jueza décima segunda de garantías penales del Guayas, mismo que es impugnado y que da lugar a la presente acción extraordinaria de protección.

Las argumentaciones del auto que declara la nulidad se agota en las siguientes razones:

- En el auto que califica la querrela se ordena citar al arquitecto Ángel Eduardo Granizo Luna mediante deprecatorio; sin embargo, antes de que opere la citación,

comparece al proceso mediante escrito pidiendo el abandono y archivo de la querrela, sin presentar excepción alguna que alegue la incompetencia del juzgado y, que pese a que el artículo 21 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal fija la competencia en razón del territorio, el Código de Procedimiento Civil, como Ley supletoria, establece en su artículo 84:

“(…) Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada a la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiere concurrido (...)”.

Y que por no existir excepción de incompetencia del juzgado, la jueza continuó con el trámite de la causa.

- Una vez sustanciada la etapa probatoria en este juicio, la jueza emite auto que declara la nulidad “(...) sin que se haya llevado a cabo la audiencia de conciliación, dentro de la audiencia final (...)”; señala además, el criterio de la ex Corte Suprema de Justicia respecto a que no siempre la omisión de solemnidades acarrea la nulidad sustancial, “(...) no hay nulidad sin perjuicio (...) existe similitud en el contenido de la acción penal de querrela con la demanda de orden civil, por cuanto sus solemnidades se asemejan (...)”.

Para efectos de continuar el análisis, corresponde contrastar las razones expuestas en el auto impugnado, a la luz de los lineamientos constitucionales básicos en materia de derechos y garantías:

El artículo 11 numeral 5 de la Constitución de la República establece:

“(…) Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia (...)”.

Constituye entonces, deber fundamental de los operadores judiciales la estricta observancia de este principio; lo cual, respecto al caso concreto, debe verificarse en el cumplimiento del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, dentro del juicio penal:

“(…) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)”.

3. (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (...).

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

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. (...)”.

³ Código de Procedimiento Penal, Art. 35.-“(…) Actos urgentes.- En los casos de acción pública, el Fiscal podrá realizar los actos urgentes que impidan la consumación del delito o los necesarios para conservar los elementos de prueba pero sin afectar los derechos del ofendido. En los casos de acción privada será el juez de garantías penales quien podrá realizar tales actos, con notificación a la persona contra quien se presentará la diligencia”.

El punto controvertido en la acción extraordinaria de protección presentada, radica en el argumento de que el auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso respecto de la garantía a la defensa, al impedir que sea juzgado por un juez competente, toda vez que el querellado realizó las declaraciones presuntamente ofensivas en la ciudad de Quito y está siendo juzgado por una jueza de Guayaquil; por lo cual, se hace necesario analizar las normas jurídicas, previas, claras, públicas aplicables al caso concreto.

La competencia, entendida de manera general, como la potestad jurisdiccional que se encuentra “(...) distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados (...)”⁴; en materia penal, únicamente nace de la ley⁵.

Asimismo, cabe observar que el Código de Procedimiento Penal es claro en cuanto a las reglas de competencia en esta materia:

“(...) Improrrogabilidad.- La competencia en materia penal es improrrogable, excepto en los casos expresamente señalados en la ley”⁶.

Y en cuanto a lo establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial vigente al tiempo de la supuesta infracción:

“(...) Art. 160.- MODOS DE PREVENCIÓN.- (...) 3. En materia penal, será competente la jueza o el juez del lugar en donde se cometió la infracción; en los demás casos se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Penal”⁷.

En concordancia con la siguiente norma del Código de Procedimiento Penal:

“(...) Reglas de la competencia territorial.- En cuanto a la competencia de los jueces de garantías penales y tribunales de garantías penales, se observarán las reglas siguientes: 1. Hay competencia de un juez de garantías penales o de un tribunal de garantías penales cuando se ha cometido la infracción en la sección territorial en la que ese juez de garantías penales o tribunal de garantías penales ejerce sus funciones. Si hubiere varios de tales jueces de garantías penales, la competencia se asignará por sorteo, de acuerdo con el reglamento respectivo (...)”⁸.

El auto impugnado; es decir, el emitido el 06 de mayo de 2010 a las 14h45, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, invoca la norma establecida en el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil, como norma supletoria del Código de

Procedimiento Penal, para efectos de motivar su decisión de revocar el auto de nulidad del inferior y, la considera aplicable al caso, porque asevera que el querellado no se exceptuó en cuanto a la incompetencia del juez; sin embargo, la segunda disposición transitoria ibídem, establece con claridad absoluta en qué casos opera la supletoriedad de la normativa procesal civil:

“(...) SEGUNDA.- En lo no previsto en este Código, se observará lo previsto por el Código de Procedimiento Civil, si fuere compatible con la naturaleza del proceso penal acusatorio (...)”⁹.

El legislador ha previsto que pueden existir vacíos legales dentro de la normativa procesal penal y por esta razón, fija una regla supletoria para que los jueces puedan ejercer su potestad jurisdiccional, recurriendo a normas que son propias de los procedimientos civiles; siempre que no contravengan la naturaleza del proceso penal acusatorio, por lo que resulta obvio, que no es posible acudir por antojo a la ley supletoria.

Consta de fojas 51 a 58 del expediente de primera instancia el escrito en el cual el querellado, señor Ángel Eduardo Granizo Luna, presenta sus excepciones y específicamente, a foja 56 y vuelta consta la primera excepción, que textualmente dice: “(...) EXCEPCIONES: 1. Falta de competencia (...)”, con lo cual, se desvanece la justificación técnica que sirve de fundamento a la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para mediante auto de mayoría revocar el auto de nulidad del inferior.

El Código de Procedimiento Penal y el Código Orgánico de la Función Judicial, contemplan normas previas, claras y públicas, que fijan la competencia de los jueces y tribunales en materia penal, mismas que deben ser estrictamente aplicadas, para efectos de salvaguardar el debido proceso y la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional al respecto, ha manifestado en fallos anteriores lo siguiente:

“(...) 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 predefinidos. 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 perniciosa 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

⁴ Código de Procedimiento Civil, Art. 1.

⁵ Código de Procedimiento Penal, Art. 19.

⁶ Código de Procedimiento Penal, Art. 20.

⁷ Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 160. Suplemento del R. O. N.º 544 de 9 de marzo de 2009.

⁸ Código de Procedimiento Penal. Art. 21.

⁹ Código de Procedimiento Penal. Disposición General Segunda.

anterioridad, las cuales no son elaboradas por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador (...)”¹⁰.

Del análisis realizado se concluye, que la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su auto de mayoría del 06 de mayo de 2010, lejos de respetar el contenido de las normas por el contrario las inobserva y acoge de manera forzada la norma contenida en el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil, para efectos de justificar que la competencia se ha radicado en la ciudad de Guayaquil; sin embargo, la norma en mención, exclusivamente se refiere a la posibilidad que tiene la persona de comparecer a defenderse de manera anticipada, sin que se entienda omisión de solemnidad sustancial por parte del juzgador, lo cual también puede ocurrir dentro de un proceso en el cual el juez no es el competente, actuación que resulta violatoria a los derechos constitucionales del querellado.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

De la Motivación:

La acción extraordinaria de protección, a más de proteger los derechos constitucionales enunciados en la demanda por el legitimado activo, tiende en general, a realizar un análisis constitucional prolijo a efectos de determinar si existen otras violaciones a derechos constitucionales y especialmente, a las garantías que componen el debido proceso.

La Corte Constitucional, dentro del análisis constitucional realizado, verifica que el auto de mayoría del 06 de mayo de 2010, emitido por la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no contiene los presupuestos mínimos para encontrarse debidamente motivado.

La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”¹¹.

De manera complementaria a este precepto constitucional, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha establecido requisitos mínimos para que un auto o sentencia pueda considerarse debidamente motivado, siendo estos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”¹².

Si nos remitimos al auto impugnado, observamos que no se realiza un examen ni argumentación razonables, toda vez que inobserva los derechos que textual y claramente se encuentran establecidos en la Constitución, respecto al principio de aplicación de las normas y, el derecho que tienen las personas a ser juzgadas por un juez competente; tampoco constituye una resolución lógica, toda vez que no existe coherencia entre las premisas con la *ratio decidendi*, por el contrario, se apartan de la realidad de manera forzada, con lo cual, la actuación de los jueces que intervienen en el auto de mayoría resulta arbitraria e inmotivada.

En cuanto a la parte final de la norma constitucional “(...) Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...)”; consta de fojas 46 a 50 del expediente constitucional, copias de la resolución del expediente disciplinario signado con el N.º MOY.066-UCD-011-PM (DG-230-2010-S) del 02 de agosto de 2011 a las 15h15, mediante el cual, el Pleno del Consejo de la Judicatura sanciona con suspensión al doctor Eduardo César Guerrero Mórtoles, juez interino de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por incurrir en la infracción disciplinaria grave prevista en el artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial.

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 al debido proceso en las garantías a la defensa y, a que la autoridad judicial garantice el cumplimiento de las normas y derechos de las partes dentro de un proceso.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 114-13-SEP-CC, caso N.º 1121-13-EP.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador; Artículo 76, numeral 7, literal I.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC. Caso 1542-11-EP.

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

3.1. Dejar sin efecto el auto de mayoría del 06 de mayo de 2010 a las 14h45, emitido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, así como todos los actos emitidos posteriormente.

3.2. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que, previo sorteo, otra Sala de lo Penal conozca y se pronuncie sobre la apelación interpuesta por el querellante.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, con un voto salvado del juez Manuel Viteri Olvera, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria de 09 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1626-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Caso No. 1626-10-EP

Voto Salvado del Dr. Manuel Viteri Olvera

I.- ANTECEDENTES

I. 1.- Resumen de Admisibilidad:

El arquitecto **Ángel Eduardo Granizo Luna** comparece por sus propios derechos, al amparo de lo establecido en los Arts. 94, y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo establecido en el Art. 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Con-

trol Constitucional, a proponer acción extraordinaria de protección, en contra del auto de mayoría definitivo dictado el 6 de mayo del 2010, a las 14h45 por los señores Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio signado en dicha instancia con el No. 160-2010, y notificado con fecha 10 de mayo de 2010, producto de la querrela que propuso en su contra el ingeniero Luís Chiriboga Acosta, por supuesto delito penal de injurias no calumniosas, y mediante el cual se revoca el auto de nulidad subido en apelación, dictado por la señora Jueza Décimo Segundo de Garantías Penales de Guayaquil (primera instancia No. 2009-1581), por la que se inhibía de continuar con el conocimiento de la causa.

De conformidad con el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (expedido durante el periodo de transición), el Secretario General, el 09 de noviembre de 2010, a las 17h18, ha certificado que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción, como se advierte de la razón actuarial constante a fojas 3 del expediente.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, conformada por los señores jueces constitucionales, doctores Patricio Herrera Betancourt, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinueza, mediante auto de fecha 24 de enero de 2011, a las 17h07, admitió a trámite la causa, disponiendo se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma, auto que fue puesto en conocimiento del legitimado activo el 09 de febrero de 2011, según razón sentada por la Secretaria General (e) de la Corte (fojas 10), y posteriormente de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de marzo del 2010, le correspondió su conocimiento y sustanciación al Dr. Manuel Viteri Olvera.

El Juez Sustanciador, doctor Manuel Viteri Olvera, mediante providencia de fecha 18 de abril de 2011, a las 09h30, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que, conforme lo previsto en el Art. 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presenten su informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, dentro del plazo de diez días, así como al tercero interesado, que fue parte procesal en la controversia judicial, para que presente las alegaciones de las que se crea asistido

I.2.- Detalle de la Acción Extraordinaria de Protección planteada y los argumentos expuestos:

Manifiesta el legitimado activo, que con fecha 10 de julio de 2009, en la oficina de sorteos y casilleros del distrito judicial del Guayas, el ingeniero Luís Chiriboga Acosta, presentó, bajo la denominación de “demanda”, acusación particular en su contra, por supuesto delito de “injurias no calumniosas graves y difamación”, manifestando que se amparaba en los artículos 489, 490, 491 y 501 del Código

Penal, la misma que le correspondió conocer a la señora Jueza Décima Segunda de Garantías Penales del Guayas, signándosele el No. 2009-1581.

Indica que, en el numeral "TERCERO" de la acusación particular, se afirma que el supuesto delito lo habría cometido, al realizar las declaraciones que, según el querellante lesionan su honra y dignidad, resultantes de una entrevista que le fue realizada en horas de la mañana del día miércoles 8 de abril de 2009, en la parte exterior de Arribo Nacional del Aeropuerto Mariscal Sucre de la ciudad de Quito, ante varios medios de comunicación y periodistas deportivos, entre los que se encontraba el periodista Juan Leo Reyes, reportero del programa "De Campeonato", que se transmite por Canal UNO, y en las que, en un extracto de dicha entrevista, y luego que evidentemente se la había editado, en horas de la tarde del mismo día, se desprenden expresiones diminutas y sacadas de contexto, así como interpretativas, que el querellante hace constar en su acusación, en la que inclusive realiza una deficiente, inexacta y recortada transcripción de las expresiones obtenidas de la transmisión editada.

Señala, que tal entrevista es inexacta, imprecisa, pues no refleja lo que realmente expresó al periodista, sino, que a criterio del querellante, le interesó hacer constar en la causa, para inducir a error a la Justicia, porque lo correcto, legal y procedente era, no solo pedir el análisis pericial del programa "De Campeonato", sino, de la autenticidad y totalidad de sus declaraciones realizadas.

Que, en el peritaje realizado a la transcripción de la video cinta, no se especificó el lugar desde el cual realizó sus declaraciones, debiendo dejar constancia que la práctica de dicha diligencia adolece de nulidad, ya que fue realizada inobservando lo dispuesto en la parte final del artículo 35 del Código de Procedimiento Penal, y en la que tampoco se contó con su persona, contra quien posteriormente fue presentada la querrela; es decir, la falsa querrela se pretende amparar en una diligencia que adolece de nulidad absoluta y defectos legales y constitucionales insubsanables, aunque sirve perfectamente como prueba a su favor, para demostrar que fue en la ciudad de Quito en donde fue entrevistado, y por tanto sirve de elemento probatorio para la determinación de la competencia del Juez que debió conocer la querrela por supuesta injuria.

Indica que, al contestar la falsa y temeraria acusación particular presentada en su contra, alegó la falta de competencia, haciendo notar que el querellante, de manera forjada y engañosa, y con claro propósito de sorprender al juzgador, en su demanda refleja su propósito de hacer aparecer como que la entrevista se realizó en el canal de televisión ubicado en la ciudad de Guayaquil, lo cual no fue así, ya que consta de la videocinta objeto de la transcripción parcial a la que se ha referido, que las declaraciones materia de la entrevista fueron realizadas en la ciudad de Quito.

Que, consta dentro del juicio penal, acta notarial suscrita ante el Notario Primero del Cantón Quito, del periodista Juan Leo Reyes, quien lo entrevistó, por la que acredita que la misma se la realizó en la ciudad de Quito el día 8 de abril

de 2009; así como también consta dentro del proceso, certificación otorgada por el Gerente General de Canal UNO, quien también acredita que la entrevista fue realizada por el periodista Reyes a su persona, el 8 de abril de 2009, en horas de la mañana en el arribo nacional del Aeropuerto Mariscal Sucre, en la ciudad de Quito; y que dicha cinta fue difundida desde el set de Quito y presentada en el programa "De Campeonato", que se transmite por canal UNO de televisión desde el set de la ciudad de Guayaquil, para lo cual con fecha 18 de noviembre de 2009, se llevó a cabo, la diligencia notarial de reconocimiento de firmas de la certificación referida ante el Notario Vigésimo Segundo del Cantón Quito.

Que, de manera insistente, con sustento en la documentación referida, solicitó a la señora Jueza Décimo Segunda de Garantías Penales del Guayas que, por falta de competencia en razón del territorio, se inhiba de continuar conociendo la causa, y que ante dicha petición la parte querrelante se atrevió a inventar, de entre tantos, el disparate de que *"El Juez en cualquier materia, una vez que avoca conocimientos y se declara competente, es quien debe resolver sobre las cuestiones de hecho y de derecho, y no cabe que se pretenda faltar el respeto a su Señoría, quien conoce perfectamente el procedimiento penal, sugiriendo que Usted pudiera cometer "delito de prevaricato"*"; y, que no conforme con tal barbaridad, presenta otro escrito el querellante, en el que no sólo invoca, sino que transcribe normas del Código Orgánico de la Función Judicial, con el necio e inútil afán de argumentar que la competencia de la Señora Jueza Décimo Segunda de Garantías Penales del Guayas, dentro de la referida causa penal, se había prorrogado, nada más absurdo e injurídico, pues lo que pretendía a toda costa el querellante, era eludir la aplicación de aquel principio contenido en el artículo 20 del Código de Procedimiento Penal, que instituye la improrrogabilidad de la competencia en materia penal, y establece con claridad meridiana y de manera expresa, que la competencia en materia penal es improrrogable, excepto en los casos expresamente señalados en la ley.

Que, mediante auto dictado el 14 de diciembre de 2009, a las 08h28, la señora Jueza Décimo Segunda de Garantías Penales del Guayas, declaró la nulidad de todo lo actuado, desde la providencia de 20 de julio de 2009, y se inhibió de continuar la causa por incompetencia, señalando que al haber ocurrido los hechos en la ciudad de Quito, el competente para conocer sobre los mismos, en razón del territorio es una jueza o juez de esta ciudad, por expreso mandato del artículo 21, numeral 1 del Código de Procedimiento Penal; y que dicha decisión fue adoptada por la juzgadora producto de un exhaustivo análisis, que se contiene de la parte considerativa del mismo, acorde a normas legales y constitucionales pertinentes.

Indica, que la obsesiva y desmedida, reacción del querellante, no se hizo esperar, pues con fecha 18 de diciembre del 2009, presentó escrito interponiendo recurso de apelación a lo dictado, con el claro propósito de cambiar de manera impropcedente e inútil, la realidad jurídica y procesal de la causa, inventando esta vez un argumento que no fue materia ni de la querrela, ni de ninguna alegación formulada en el proceso ante la jueza *a quo*, pretendiendo

con audacia que sorprende, sustentar su impugnación señalando que el delito por el que se lo acusa es un delito continuado; tipo inexistente en nuestra legislación y, para convencer a la Autoridad de tal disparate, se atreve a mencionar a ilustres tratadistas del Derecho y a forjar a su antojo doctrinas de su autoría.

Que, a la Sala que le correspondió por sorteo conocer el recurso de apelación interpuesto por el querellante, pese a todos los argumentos que constan señalados, y que fueron planteados y esgrimidos en la segunda instancia, mediante auto definitivo dictado con fecha 6 de mayo de 2010, a las 14h45, resolvieron revocar el auto de nulidad expedido por la Jueza Décimo Segundo de Garantías Penales, para que el proceso penal regrese al Juzgado de origen y se proceda a continuarlo desde antes de la declaratoria de nulidad y se resuelva sobre lo principal.

Manifiesta, que dicha decisión adoptada por los Señores Jueces Interinos de mayoría de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Distrito de Guayas, no solo que carece de sustento legal y jurídico, sino que con ella demuestran, que ni siquiera leyeron los autos antes de resolver, e incurrir en evidentes violaciones de derechos, principios y garantías contenidos en normas de la Constitución de la República, señalando para ello en primer lugar, en la parte considerativa del auto recurrido, situaciones que nada tienen que ver lo citado con el contenido del proceso, en él no se ha discutido ni alegado omisión de solemnidades, sino falta de competencia del juzgador, que jurídicamente son cosas diversas, y por lo mismo se trata de una cita indebida e impropia.

Indica, que en segundo lugar, los fallos a los que se refieren los jueces interinos, no son de triple reiteración, ni constituyen jurisprudencia, y consecuentemente se violan normas legales expresas que determinan, que al pronunciarse, los jueces invocarán en sus fallos sustentos jurisprudenciales y no cualquier tipo de fallos, como en el caso de la resolución que se impugna.

Que, al indicarse en el fallo, que han comparecido a juicio, se han defendido y han presentado las pruebas que han tenido a bien, constituye ello otra falsedad, o al menos otra imprecisión, pues se expresa que las partes se han defendido y han presentado pruebas, y que de ello los escritos de prueba ni siquiera fueron proveídos y peor se tramitó y ventiló la prueba, por lo que, una cosa es presentar escritos de prueba, y otra actuar prueba; reiterando por ello en su afirmación, en que los Jueces interinos ni siquiera se preocuparon de leer los autos.

Que, no es posible que los Jueces interinos, hasta en la parte resolutive violaran los derechos legales y constitucionales, y sustenten su resolución en tal violación, admitiendo lo inadmisibles, como es la prorrogación de la competencia legal, y procediendo contra norma expresa.

Manifiesta, que el doctor Primo Díaz Garaycoa, a través de un ilustrado análisis jurídicamente sustentado, emite su voto salvado respecto del auto materia de la presente

acción; y, lo hace con claridad y precisión, considerando principios constitucionales y normas legales de elemental aplicación, que han sido invocados en la presente acción, como el de señalar a la ley como fuente de la competencia en materia penal; y, a la improrrogabilidad de la misma, por no ser sujeto de la voluntad de las partes, y culmina su análisis, señalando que debe ser confirmado el auto de nulidad dictado por la Jueza A quo, por haberse incurrido en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 330 del Código de Procedimiento Penal.

Concluye señalando, que el auto dictado por los Jueces Interinos de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial, Distrito del Guayas, y que constituye la impugnación materia de esta acción, se sustenta en el Art. 84 del Código de Procedimiento Civil, pretendiendo aplicar dicha norma de procedimiento civil de manera supletoria, lo cual constituye ser un absurdo jurídico y resulta por demás improcedente, pues una norma supletoria puede y debe ser aplicada en caso de que exista vacío legal en las normas que rigen el asunto respecto del cual se pretende tal aplicación, y que en este caso existen normas procesales penales de aplicación obligatoria; y adicionalmente indica, que la Sala, al pretender aplicar el artículo antes referido, sacrificando lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 20 del Código de Procedimiento Penal, no enunciando la norma o principio jurídico que le permita hacerlo, no solo que el auto impugnado carece de motivación, sino que al emitirlo, la Sala ha incurrido en interpretación extensiva de la norma procesal, que se enmarca en el ámbito del Derecho Público, y por tanto aquello esta prohibido.

1.3.- Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial.-

A decir del legitimado activo, la decisión judicial emitida ha violentado garantías y derechos fundamentales contenidos en los numerales 3, y 7 literal k) del Art. 76, y 82, de la Constitución de la República, referidos a las garantías del debido proceso, el derecho a la defensa, y el derecho a la seguridad jurídica.

1.4.- Pretensión y pedido de reparación concreta.-

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita se acepte la acción propuesta, a fin de que se disponga la revocatoria y se deje sin efecto el contenido del auto definitivo dictado por los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 6 de mayo del 2010, a las 14h45, dentro del juicio signado en segunda instancia con el No. 160-2010, por considerar que el mismo contiene violaciones a sus derechos constitucionales, conforme lo ha justificado en el análisis contenido en su acción.

Adicionalmente solicita, que una vez admitida a trámite su demanda, se disponga como medida cautelar, la suspensión inmediata de la ejecución del auto impugnado, con el objeto de hacer cesar la violación a sus derechos constitucionales amenazados.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

1.5.- De los Legitimado Pasivos.-

1.5.1.- Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Dr. Primo Díaz Garaycoa

A fojas 22 comparece el doctor Primo Díaz Garaycoa, en su calidad de Segundo Juez de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito del Guayas, quien en lo principal manifiesta, que consta dentro del proceso que él expidió voto salvado de la resolución de mayoría del 6 de mayo del 2010, razón por la cual no le corresponde emitir el informe solicitado.

Doctores Eduardo César Guerrero Mórtoles, y Alberto Palau Jiménez. Jueces Interinos de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

De la documentación agregada al proceso, no consta que los doctores Eduardo César Guerrero Mórtoles, y Alberto Palau Jiménez, Jueces Interinos de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que dictaron el auto recurrido hayan comparecido con escrito alguno luego de haberse avocado la presente acción por parte del Juez Sustanciador.

1.5.2.- Audiencia en la acción extraordinaria de protección

El día 30 de agosto de 2011, a las 11h00 tuvo lugar la audiencia pública dispuesta por el juez sustanciador, a la que concurrieron a realizar sus exposiciones, el accionante Arq. Ángel Eduardo Granizo Luna, en compañía de su abogado defensor, quien en lo principal insiste en su pedido constitucional y legal, tendiente a que al resolver, en mérito de lo que obra del proceso, se disponga la revocatoria y se deje sin efecto el auto recurrido, respecto de la cual fue negada la ampliación y aclaración, por contener dicha decisión judicial, violaciones a sus derechos constitucionales, conforme consta demostrado en autos, y luego de hacer su exposición agrega un escrito con 8 fojas anexas; seguidamente comparece también como tercer interesado el ingeniero Luis Chiriboga Acosta, acompañado de su Abogado patrocinador, quien manifiesta y expone la improcedencia de la presente acción, solicitando que la misma sea rechazada y archivada por no haberse cumplido con los requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y sin contar con la presencia de los accionados, señores Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, doctor Primo Díaz Garaycoa, ni del doctor Eduardo Guerrero Mórtoles, este último sin que haya presentado el informe solicitado; y al mismo tiempo dejándose constancia que el doctor Alberto Palau Jiménez Ex -Juez Interino de la referida Sala, habría dejado de existir el día domingo 3 de julio del 2011 en la ciudad de Guayaquil.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

II.1.- Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso.-

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal b) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

II.2.- Objeto de la acción extraordinaria de protección.-

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto **preservar** o **restablecer** cualquier derecho fundamental de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona, para lo cual el artículo 437 establece los requisitos para la admisión de ese recurso: 1) Que se trate de sentencia, auto y resoluciones en firme o ejecutoriados; 2) Que el recurrente **demuestre** que en el juzgamiento se ha violado el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

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

Estos requisitos constitucionales de procedibilidad de la acción se consagran también en los artículos 58¹ y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aplicables a la presente acción, y que establecen los requisitos formales que deben reunir la demanda y el trámite que debe seguirse en la acción extraordinaria de protección.

La Constitución de la República establece, como regla general, la procedencia de la acción extraordinaria en contra

¹ **Art. 58.- Objeto.-** La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

de autos, sentencias o resoluciones firmes o ejecutoriadas, es decir, cuando el enjuiciamiento haya concluido y se hayan agotado los recursos procesales ordinarios y extraordinarios; sin embargo, la justicia constitucional admite también excepciones, por ejemplo cuando se dicta un auto que se torna firme, ejecutoriado y definitivo en sede judicial, aun cuando no ponga fin al proceso, a fin de lograr -por este medio- preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona.

II.3.- Planteamiento de problemas jurídicos.-

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente acción, a partir del siguiente problema jurídico:

¿Se respetó el derecho a la defensa y más garantías del debido proceso penal seguido en contra del legitimado activo Ángel Eduardo Granizo Luna?;

A partir del planteamiento de este problema jurídico, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

Corresponde al Pleno de esta Corte, mediante este tipo de acciones, determinar si en los fallos expedidos por los jueces ordinarios existe vulneración de derechos constitucionales, a fin de mantener un equilibrio razonable que permita lograr seguridad jurídica compatible con el respeto a la cosa juzgada, autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución de la República, sin que, por tanto el Juez Constitucional sustituya al juez ordinario; y para lo cual dentro de nuestro estado constitucional de derechos y justicia social, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, de las que son titulares todas las personas.

La Acción Extraordinaria de Protección consagrada en el artículo 94 de la Constitución de la República, constituye ser una garantía jurisdiccional que propende a recoger el principio fundamental de la Carta aprobada en el 2008, de que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, y que tiene como deber primordial garantizar -sin ningún tipo de discriminación- el goce efectivo de los derechos consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos; por tanto, su más alto deber consiste en respetar y hacer respetar los derechos constitucionales que son de aplicación directa e inmediata, sin que para su ejercicio deban exigirse condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución, o falta de norma para justificar su violación;

son plenamente justiciables por mandato del artículo 11 numeral 3².

Así mismo, el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso, según lo establecido en el artículo 11 numeral 9 de la Carta Magna; siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia que consagra los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y hará efectivas las garantías del debido proceso, sin que se pueda sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, tal como lo determina el artículo 169³ ibídem, y de lo cual esta alta Corte se limita a la observancia de las formas propias de cada juicio, es decir, las que están previamente establecidas para las actuaciones, actos, diligencias y resoluciones, de la iniciación del proceso, de su desarrollo y definición, en todas las instancias y etapas previstas para el procedimiento respectivo, y su eficacia este encaminada a proteger los derechos fundamentales de los miembros de una comunidad y resolver los conflictos que se presentan entre diferentes actores sociales.

En la presente acción, le corresponde al Pleno de la Corte Constitucional, determinar si ha existido la vulneración de derechos que cita el legitimado activo, en el auto de mayoría expedido por los jueces interinos de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 6 de mayo de 2010 a las 14h45, dentro del juicio signado en dicha instancia con el No. 160-2010, decisión judicial mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“(...) se REVOCA el auto de nulidad expedido por la Jueza Décimo Segundo de Garantías Penales, para que el presente proceso regrese al Juzgado de origen y se proceda a continuarlo desde antes de su declaratoria de nulidad y se resuelva sobre lo principal, una vez concluida y evacuada los pedimentos de pruebas, solicitadas por las partes, y se lleve a cabo la audiencia señalada en el Art. 373 del Código de Procedimiento Penal y cumpla con lo dispuesto en dicha disposición legal, por cuanto su competencia se prorrogó, justamente al no haber alegado,

² **Constitución de la República, Art. 11, numeral 3.** Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

³ **Ibídem, Art. 169.**-El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

en la contestación de la querrela, la incompetencia del Juzgado...”.

Según el legitimado activo, el núcleo esencial del derecho vulnerado tiene que ver con el respeto al debido proceso, exteriorizado en el ejercicio de los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica, consagrados en la Constitución de la República, ya que no se habría considerado que las supuestas injurias que se le imputa no correspondían a la jurisdicción territorial a la que habría sido sometido, lo que conlleva la inobservancia de principios constitucionales y doctrinarios en materia penal, sobre la improrrogabilidad de la competencia en materia penal.

Es así que, para el legitimado activo, el auto materia de esta acción constitucional, es un auto firme, que no puede ser impugnado mediante recursos verticales ni horizontales, y en virtud de haberse negado su pedido de aclaración y ampliación, tiene el carácter definitivo; en consecuencia la presente acción extraordinaria de protección es objetivamente procedente, conforme lo previsto en el artículo 437 de la Constitución de la República.

No obstante, de lo expuesto en la demanda de acción extraordinaria de protección, y del contenido de las piezas constantes en el proceso remitido a esta Corte, se advierte que el legitimado activo pretende que se revise la prueba contenida en la entrevista realizada en el exterior del Aeropuerto Mariscal Sucre de la Ciudad de Quito (en la cual se habría cometido el delito de injurias que se le imputa), y en tal virtud, esta Corte determine que dicha prueba habría sido inexacta y que adolecería de nulidad absoluta y defectos legales y constitucionales, a fin de lograr la rectificación del auto recurrido, esto es, “se determine la incompetencia de la Jueza Décimo Segundo de Garantías Penales de Guayaquil”, dentro de la querrela propuesta en su contra, por supuesto delito penal de injurias no calumniosas.

El artículo 76 de la Constitución de la República establece claramente que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, en el que se indican una serie de garantías, entre las cuales está que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria; la prohibición de indefensión; el contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; la publicidad de los procedimientos salvo excepciones previstas en la ley y el de poder acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento; el derecho de ser asistido por un abogado particular o defensor de oficio, que concluye con la tarea procesal principal del juzgador es concretar el litigio sin disgregaciones y seleccionar los medios de confirmación; en ello radica el buen resultado procesal, y en la presente causa, consta que efectivamente el legitimado activo ha ejercido a plenitud todos los derechos

que materializan el debido proceso, sin restricciones ni impedimento alguno.

En lo que al presente caso, el legitimado activo pretende que, mediante acción extraordinaria de protección, se realice una valoración de prueba por parte de esta Corte, y al mismo tiempo se analicen los argumentos esgrimidos por la parte contraria, por considerarlos contrarios a sus percepciones jurídicas, cuando esta claro que las partes están en libertad de presentar los argumentos que crean pertinentes para la defensa de sus intereses, acorde a la libertad a la que están sujetas las partes litigantes, y que la jueza o juez, salas o tribunales, están en la libertad de considerarlos o no en el momento procesal oportuno establecido para ello, conforme lo previsto en el Art. 169 de la Constitución de la República, petición que contraría la naturaleza de la acción extraordinaria de protección.

Se reitera que nuestro ordenamiento constitucional es claro en señalar las normas y principios mínimos que deben ser respetados dentro de un proceso, tanto en sede administrativa, como en la instancia judicial o jurisdiccional respectiva, como es el respeto a normas procesales, sin que en la presente acción constitucional se haya acreditado la vulneración de derechos constitucionales alegada por el legitimado activo.

De todo lo analizado, el Pleno de esta Corte concluye y determina que la acción extraordinaria de protección, no presta mérito en el marco de la Constitución que rige en la República, para su procedencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional, expide la siguiente:

SENTENCIA:

1. Desechar la acción extraordinaria de protección planteada por el arquitecto **Ángel Eduardo Granizo Luna**, en contra del auto de mayoría definitiva dictado el 6 de mayo del 2010, a las 14h45 por los señores Jueces Interinos de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio signado en dicha instancia con el No. 160-2010;
2. Devolver el proceso a la respectiva instancia para que se continúe con su tramitación; y,
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Manuel Viteri Olvera, Juez Constitucional.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de abril del 2014

SENTENCIA N.º 069-14-SEP-CC

CASO N.º 1157-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda de acción extraordinaria de protección se presentó para la Corte Constitucional, para el período de transición, por el señor Jaime Efraín Arrellano, por sus propios derechos, el 14 de junio de 2011.

El 08 de julio del 2011, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción N.º 1157-11-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 Patricio Pazmiño Freire, Alfonso Luz Yunes y Nina Pacari Vega, a través del auto dictado el 29 de noviembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1157-11-EP.

Por medio de sorteo del Pleno del Organismo le correspondió conocer el presente caso al ex juez Alfonso Luz Yunes, quien avocó conocimiento el 18 de enero de 2012 y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de la acción extraordinaria de protección, a los jueces y conjueza de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, así como a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas y jueza Primera del Trabajo, con el fin de que presenten, en el término de 15 días, un informe de descargo motivado, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida; asimismo, ordenó notificar a la Procuraduría General del Estado, a Petroindustrial y al señor Jaime Efraín Arrellano Medina.

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 del Ecuador.

Mediante memorando N.º 006-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero del 2013, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero, remitió el caso N.º 1157-11-EP a la jueza ponente, Tatiana Ordeñana Sierra.

El 28 de agosto de 2013 la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes procesales con el contenido de la demanda de la acción extraordinaria de protección, presentada por el señor Jaime Efraín Arrellano.

De la solicitud y sus argumentos

El demandante, señor Jaime Efraín Arrellano, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral N.º 1197-2009, y argumenta lo siguiente:

“Falta de motivación en la sentencia.- (...) La Sala se limita a decir “Si el accionante pretendía hacerse acreedor de la contribución por separación voluntaria, debía encaminar su trámite haciéndose uso de la causa contenida en el numeral 1, del Art. 169 transcrito, que dice”. Por las causas legalmente previstas en el contrato”, dado que la separación voluntaria tal como esta conceptualizada en el Art. 36 del Reglamento interno de Trabajo de Petroindustrial, es una causa contractual, con un trámite y efectos específicos” No existe ningún análisis sobre la existencia de la contratación colectiva, su vigencia y superioridad frente al Contrato de Trabajo. La falta de motivación y de profundización en el estudio del derecho colectivo de trabajo, en tanto derecho social y la prevalencia constitucional del contrato colectivo sobre cualquier otra estipulación en contrario, conduce a la Sala a esta violación constitucional al revocar una sentencia dictada en aplicación estricta de la ley (...).”

Violación del Art. 75 de la Constitución Política del Estado.- Derecho de Protección “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 derecho del trabajo es un derecho eminentemente social y por tanto el Estado tiene el interés de proteger a quienes se encuentran amparados en dicho derecho, prueba de ello es que todas las Constituciones hasta la presente han recogido con rango constitucional los derechos de los trabajadores contemplados en el derecho al trabajo.

Pretensión concreta

El accionante solicita textualmente lo siguiente:

“Por los antecedentes fácticos y fundamentos expuestos solicito a la Corte Constitucional y al amparo de los Art. 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador y los Art. 60 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que aceptando mi acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia expedida en la vía de casación por la Segunda Sala de lo Laboral de fecha 30 de mayo del año 2011; y se disponga que se ejecute lo dispuesto por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.-”

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna fue dictada el 30 de mayo del 2011 por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa N.º 1197-2009, que en su parte medular señala:

“(…) En la especie, como se observó en líneas que anteceden, el actor optó por dar por concluida la relación laboral con la Empresa por el desahucio, y ha recibido por ello la bonificación que legalmente le corresponde, conforme lo determina el Art. 185 del Código de Trabajo. Cabe destacarse así mismo que ni la ley, ni la contratación colectiva en la especie, hacen viable el pago bonificadorio acumulado generado por una misma causa o motivo, que en este caso es la “separación voluntaria” a otra esencialmente diferente como es el “desahucio”, en razón de que, como se anotó anteriormente, son dos hechos jurídicos diferentes. En consecuencia, no es posible, que el Juez arbitrariamente desconozca la forma de terminación de la relación laboral y otorgue un derecho que no corresponde a las circunstancias demostradas en el proceso. Por las consideraciones anotadas, este Tribunal, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, aceptando el recurso interpuesto en los términos de este fallo, declarando sin lugar la demanda. Notifíquese y devuélvase...”.

Contestación y argumentos

Jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores Gastón Ríos Vera, Carlos Espinosa Segovia y Francisco Proaño Gaibor, en calidad de jueces y conjuce de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, en su escrito presentado el 26 de enero del 2012 manifiestan lo siguiente:

“En el presente caso, el accionante asegura que el fallo de casación dictado por esta Sala, viola los artículos: 75; 76 numeral 7, literal i) y 326 numerales 2, 3 y 13 de la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto la Sala aplica lo dispuesto en el Art. 36 del Reglamento interno de Trabajo y no el principio *indubio pro operario*, dado que nuestra Constitución exige la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Al respecto cabe mencionar que, como bien lo manifiesta el señor Jaime Efraín Arellano Medina, el principio *indubio pro operario* se aplica “en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma” y, en la causa, la normativa legal, reglamentaria y contractual es clara, en forma expresa determinan los requisitos, procedimientos y derechos para cada hecho jurídico, que producidos, surten los efectos determinados para cada uno de ellos.

Considérese asimismo que, los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso, precisamente logran materializarse cuando los Jueces en su ejercicio de juzgar, someten su accionar a lo previsto en la normativa jurídica vigente.

La sentencia dictada por esta Sala explica de forma motivada, las razones que condujeron a tomar tal decisión, esto es,

citando las normas legales, con argumentos racionales que sustentan su fallo.

Por todas estas razones, señores jueces de la Corte Constitucional, solicitamos se sirva rechazar la demanda de acción extraordinaria de protección deducida sin fundamento constitucional, estableciendo las respectivas sanciones a los abogados patrocinadores, por haber interpuesto la misma, con el único objetivo de dilatar el proceso, conforme lo dispone el artículo 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Gerente General y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos EP Petroindustrial

El señor Marco Calvopiña, en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos EP Petroindustrial, el 23 de febrero del 2012 presentó su escrito en el cual, en lo principal, señala:

“No existe violación alguna a la contratación colectiva, al contrario los Jueces Nacionales le otorgan al contrato colectivo el valor que le da la Constitución, los convenios internacionales y las leyes, como ya lo señalé anteriormente, ya que los derechos constantes en el contrato colectivo, deben ser ejercidos con sujeción al ordenamiento jurídico.

Ustedes señores Jueces no pueden permitir que el accionante pretenda violar y desconocer normas constitucionales y legales, al haber iniciado una acción administrativa tendiente a lograr la bonificación del Art. 185 del Código de Trabajo, para luego iniciar una acción judicial en busca de un nuevo valor que, por su naturaleza, es alternativo a la bonificación por desahucio, y luego hacer uso de una acción constitucional con la única finalidad de cobrar un rubro que por ley y por el contrato colectivo no le corresponde (...).

Por todo lo expuesto y por cuanto los fundamentos señalados por el recurrente no cumplen las exigencias que la Constitución del Estado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; y, dado que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al emitir el fallo de casación no ha violado norma constitucional alguna, solicito se sirva rechazar la acción extraordinaria de protección; además, por carecer de fundamento constitucional, legal y ética, al utilizar esta acción para obtener un rubro que no le corresponde por expresa disposición legal, en forma expresa solicito se aplique la sanción determinada en el Art. 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado

El señor Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presentó su escrito el 16 de febrero del 2012, señalando, en lo principal, lo siguiente:

“En definitiva, la sala de la Corte Nacional de Justicia decidió que el desahucio establecido en el artículo 185 del Código de Trabajo es uno y la contribución por separación voluntaria es otro beneficio; el primero se tramite ante el inspector de trabajo y el pago de la contribución por separación voluntaria se presentaba ante el vicepresidente de PETROINDUSTRIAL; que los dos constituyen trámites administrativos diferentes; si bien emanan de una misma causa, constituyen dos figuras jurídicas totalmente distintas, excluyentes entre sí y por esta razón procedía pagarle al accionante únicamente la bonificación legal generada en el trámite administrativo que presentó, es decir, la del desahucio. El hecho de que en el análisis no se hayan considerado las cuestiones de acuerdo con el interés del actor, no significa que no haya motivación; si el criterio de la sala de lo laboral de la Corte Nacional de Justicia no coincide con el criterio del accionante, ello no puede ser revisado por la Corte Constitucional, porque la acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia.

Se dice también que en el fallo dictado se vulneró el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, pero no se determina cómo o de qué manera ocurrió tal violación.

Y, finalmente, el fallo de casación tampoco desconoció el contrato colectivo, pues el accionante eligió con libertad y conciencia la bonificación a recibir, además de que, cancelar ambos valores atentaría contra el principio jurídico *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo).

Importante resulta aclarar que ni la ley ni el contrato colectivo suscrito entre PETROINDUSTRIAL y sus trabajadores, hacen viable el pago de estas dos bonificaciones por la misma causa, por lo que el argumento del actor carece en absoluto de fundamentos, además de que, lo único que hace es verificar que el tema en debate es de orden netamente legal y no constitucional.

Por lo expuesto, solicito al Pleno de la Corte Constitucional rechazar esta acción, por improcedente y carecer de sustento jurídico”.

Audiencia pública

A fojas 70 del expediente constitucional consta la audiencia pública que tuvo lugar en la acción extraordinaria de protección, diligencia a la que comparecieron el doctor Félix Preciado Quiñónez, en representación del ingeniero Jaime Arellano Medina; abogada Margarita Zambrano Figueroa, en representación de la Procuraduría General del Estado; y doctora Liz Barrera Espín, en representación de la empresa pública Petroindustrial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y

artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional ha establecido que:

“La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”¹.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso. En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento no se hayan vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes

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

de la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

En virtud de las argumentaciones del accionante, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 30 de mayo del 2011, dentro del proceso laboral N.º 1197-2009 ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?
2. La sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 30 de mayo del 2011, dentro del proceso laboral N.º 1197-2009 ¿atenta contra el principio constitucional de tutela judicial efectiva?

Argumentación de los problemas jurídicos

La sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 30 de mayo del 2011, dentro del proceso laboral N.º 1197-2009 ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?

El accionante argumenta la vulneración del derecho a la motivación al señalar:

“(…) La Sala se limita a decir “Si el accionante pretendía hacerse acreedor de la contribución por separación voluntaria, debía encaminar su trámite haciendo uso de la causa contenida en el numeral 1, del Art. 169 transcrito (...). No existe ningún análisis sobre la existencia de la contratación colectiva, su vigencia y superioridad frente al Código de Trabajo. La falta de motivación y de profundización en el estudio del derecho colectivo del trabajo, en tanto derecho social y la prevalencia constitucional del contrato colectivo sobre cualquier otra estipulación en contrario, conduce a la Sala a esta violación constitucional al revocar una sentencia dictada en aplicación estricta de la ley.- (...)”.

Tomando en cuenta el argumento medular del accionante, esta Corte considera pertinente establecer, en primer lugar, los elementos conceptuales del derecho al debido proceso en su garantía del derecho a la motivación, (artículo 76, numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador).

Conforme lo señaló la Corte Constitucional, para el período de transición, en las sentencias N.º 200-12-SEP-CC y N.º 069-10-SEP-CC²:

“La motivación responde a [...] la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, determinó que una resolución motivada es aquella que cumple al menos con tres requisitos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad:

“(…) 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 esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto (...)”³.

Sobre la base de lo anotado, se procederá a realizar el análisis de la sentencia impugnada en atención a los tres requisitos mínimos que exige la garantía de la motivación.

De esta manera, de conformidad con lo señalado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, una decisión es razonable cuando se fundamenta en principios constitucionales, es decir, cuando ha sido emitida atendiendo a las particulares circunstancias del caso y en apego a los preceptos contenidos en la Constitución.

Con miras a realizar un análisis del elemento de razonabilidad, a continuación detallamos el contenido de la sentencia impugnada; para ello precisamos que la misma consta de cuatro considerandos antes del *decisum* o decisión del caso concreto, cuyos contenidos se encuentran organizados de la siguiente manera:

En el considerando primero, la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia establece su competencia. En el considerando segundo, la Segunda Sala indica los argumentos principales del recurso de casación presentado por la Procuraduría General del Estado. En el considerando tercero, la Segunda Sala manifiesta que “el asunto esencia materia de la casación radica en determinar si el pago contractual por renuncia voluntaria, dispuesto por el Tribunal de Alzada procede o no, ya que en la especie el ex trabajador dio por concluidas las relaciones laborales mediante desahucio”. En el considerando cuarto, la Segunda Sala toma en cuenta: a) La solicitud de desahucio presentada por el ex trabajador. b) La notificación al empleador con dicha solicitud. c) El acta de liquidación y finiquito de haberes en el que consta “bono de desahucio”

² Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 1678-10-EP. Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

³ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

con un pago de \$25.589.12. d) Que la relación laboral entre las partes concluyó por desahucio. e) La Sala indica que “es procedente analizar la impugnación del casacionista, puesto que desahucio y separación voluntaria, son dos figuras y conceptos jurídicos diferentes”: e.1) Sobre el desahucio la Segunda Sala considera que “el Art. 169 del Código de Trabajo, es una de las formas de dar por concluidas las relaciones laborales; y de conformidad con lo dispuesto en la ley (Art. 184 Código de Trabajo) y la jurisprudencia, es el aviso con el que una de las partes hace saber a la otra que su voluntad es la de dar por terminado el contrato de trabajo”. e.2) La separación voluntaria contenida en la Cláusula 14 del Sexto Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petroindustrial y el Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de Petroindustrial “CETRAPIN” señala que el trabajador que se separe voluntariamente de la Empresa, recibirá una contribución calculada de conformidad con la fórmula en ella establecida, determinando el procedimiento a seguirse, los pagos correspondientes, prohibiciones, entre otras. e.3⁴) La Segunda Sala manifiesta que “estas dos figuras en la especie si bien dan a conocer al empleador la voluntad del trabajador de concluir las relaciones laborales, sin embargo los efectos jurídicos difieren ente una opción y otra. f) La Segunda Sala concluye que “el actor optó para dar por concluida la relación laboral con la Empresa por el desahucio, y ha recibido por ello la bonificación que legalmente le corresponde, conforme lo determina el Art. 185 del Código de Trabajo (...). En consecuencia, no es posible que el Juez arbitrariamente desconozca la forma de terminación de la relación laboral y otorgue un derecho que no corresponde a las circunstancias demostradas en el proceso”. En base a estas consideraciones, la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, “casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, aceptando el recurso interpuesto en los términos de este fallo, declarando sin lugar la demanda”.

Bajo este escenario se observa que la Segunda Sala de la Corte Nacional de Justicia utiliza en el fundamento de la *ratio decidendi* de su sentencia las siguientes normas legales: artículo 169, 184, 185, 624, 625 del Código de Trabajo, cláusula 14 del Sexto Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petroindustrial y el Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de Petroindustrial “CETRAPIN”, con lo cual los jueces competentes arriban a dos conclusiones medulares en este caso: la primera, que las figuras jurídicas de desahucio y separación voluntaria “si bien dan a conocer al empleador la voluntad del trabajador de concluir las relaciones laborales, sin embargo los efectos jurídicos difieren entre una opción y otra”. Y la segunda, la que se concreta en los hechos puestos a consideración en el recurso de casación, y con los cuales coligen que “el actor optó para dar por concluida la relación laboral con la Empresa por el desahucio, y ha recibido por ello la bonificación que legalmente le corresponde, conforme lo determina el Art.

185 del Código de Trabajo (...). En consecuencia, no es posible que el Juez arbitrariamente desconozca la forma de terminación de la relación laboral y otorgue un derecho que no corresponde a las circunstancias demostradas en el proceso”.

En tal virtud, esta Corte Constitucional considera que la sentencia impugnada cumple con el requisito de la razonabilidad en la medida en que los jueces competentes enuncian las normas jurídicas en las que fundamentan su decisión y realizan un adecuado análisis jurídico del caso, con el que explican la pertinencia de la aplicación de las normas jurídicas con los hechos del caso puestos a su consideración a través del recurso de casación.

En relación al segundo requisito, que una decisión sea lógica, implica que aquella goce de coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión final.

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

En el caso bajo análisis la sentencia cumple con este elemento, por cuanto las premisas mayores (artículo 169, 184, 185, 624, 625 del Código de Trabajo, cláusula 14 del Sexto Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petroindustrial y el Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de Petroindustrial “CETRAPIN”) guardan relación con las premisas menores, (el desahucio y la separación voluntaria son figuras legales con efectos distintos, en el caso en concreto, no es posible que se desconozca la forma de terminación de la relación laboral y otorgue un derecho que no corresponde a las circunstancias demostradas en el proceso). Con lo que los jueces competentes deciden casar la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas y aceptan el recurso de casación interpuesto y declaran sin lugar la demanda.

Con lo dicho, esta Corte observa que la decisión judicial impugnada cumple con el elemento de la lógica, por cuanto las premisas mayores guardan relación con las premisas menores, lo cual lleva a la conclusión mencionada.

Finalmente, en relación al tercer requisito que hace mención a la comprensibilidad de los fallos, es preciso analizar si estos gozan de claridad en el lenguaje con miras a su fiscalización de la sociedad en general, más allá de las partes en conflicto. Así, en este punto se observa que las sentencias utilizan un lenguaje sencillo, claro y comprensible, además de algunos términos propios de la singularidad del léxico jurídico que, sin embargo no convierten en incompresibles a las decisiones judiciales. De esta manera, con las consideraciones anotadas se desprende

⁴ En la sentencia impugnada consta este considerando como e.4, lo cual ha sido corregido en este acápite para fines explicativos de la sentencia impugnada.

que la sentencia impugnada cumple con el requisito de la comprensibilidad.

Con lo señalado se desprende que la decisión judicial cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad propios de la motivación. Por lo que esta Corte determina que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia garantizó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación en la sentencia del 30 de mayo del 2011, dentro del proceso laboral N.º 1197-2009.

La sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 30 de mayo del 2011, dentro del proceso laboral N.º 1197-2009, ¿vulnera el principio constitucional de tutela judicial efectiva?

El artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador recoge el principio de tutela judicial efectiva, y señala lo siguiente:

“Todas las personas tienen derecho al acceso gratuito a la justicia y 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”.

La Corte Constitucional ha desarrollado este principio en algunas de sus sentencias; para efectos de este análisis se cita el siguiente:

“(…) El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia, mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas como son: a) A concurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil; b) A acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control suficiente sobre lo actuado...c) A un juez natural e imparcial; d) A la eliminación de trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción; e) A la interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión, evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione*); f) A que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que puedan ser subsanados; g) A la no aplicación en forma retroactiva de nuevas pautas jurisprudenciales con relación a los requisitos de admisibilidad, a fin de evitar situaciones de desamparo judicial; h) A peticionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende; i) Al cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable de ser oído, y a ofrecer y producir la prueba pertinente antes de dictarse sentencia; j) A una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas...”⁵.

En el caso concreto, el accionante, al afirmar que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de

Justicia transgredió el ámbito de sus competencias porque se pronunció acerca de un tema que no fue objeto del requerimiento de casación, hace necesario que esta Corte analice el proceso y las normas que regulan el recurso de casación y la forma en que fueron aplicadas por la Corte Nacional de Justicia al momento de conocer y dictar la sentencia del 30 de mayo de 2011, con la finalidad de evidenciar la tutela que recibió el hoy accionante en este actuar procesal.

Tal como se analizó en el punto anterior, esta Corte evidencia que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia concentra su razonamiento al tratamiento normativo e interpretación jurisdiccional que recibieron las figuras de la “separación voluntaria” y el “desahucio” en el ámbito laboral por parte del órgano jurisdiccional en segunda instancia.

También, se infiere que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia basó su decisión en las normas jurídicas pertinentes, con un razonamiento lógico y comprensible, es decir de forma motivada, acorde a lo concluido en el problema jurídico que antecede.

Además, atendiendo el principio de tutela judicial efectiva, cabe señalar que en el caso concreto el aparato judicial fue activado en virtud de un recurso de casación, obteniendo por respuesta de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia la sentencia dictada el 30 de mayo de 2011, acto procesal que evidencia: 1. Acceso a la justicia, a la autoridad competente; 2. Cumplimiento de las etapas procesales previstas para un recurso de casación y garantizando los derechos procesales de las partes; y, 3. Que la sentencia dictada atendió, de forma motivada, las cuestiones principales y controvertidas en el desarrollo procesal del recurso de casación planteado.

De lo expuesto, se concluye que la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 30 de mayo de 2011, no vulnera el principio de tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

⁵ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0249-12-SEP-CC, caso N.º 0099-11-EP.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 09 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1157-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 12-V-14.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de abril de 2014

SENTENCIA N.º 072-14-SEP-CC

CASO N.º 0166-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Patricia Mercedes Tapia Macías presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2010 a las 09h10, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 622-2010, donde se presentó recurso de apelación de la sentencia dictada por el juez tercero de tránsito del Guayas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucio-

nal, el 24 de enero de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 0166-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 09 de junio del 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Diego Pazmiño Holguín y Alfonso Luz Yunes, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0166-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo del 21 de julio de 2011, le correspondió al ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt sustanciar la presente causa. Para lo cual, mediante providencia del 12 de septiembre de 2011, avocó conocimiento y dispuso que en el plazo de 15 días los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y que hace relación al caso signado con el N.º 622-2010.

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

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0166-11-EP para su conocimiento y sustanciación.

Con providencia del 05 de julio de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2010 a las 09h10, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

«[...]SEXTO.- Por lo que se deja expresado en los considerandos que anteceden, es evidente que la acción de protección intentada por la Abogada PATRICIA MERCEDES TAPIA MACIAS, no procede; pues, mediante ésta se trata de que en la jurisdicción constitucional se conozca y resuelva un asunto propio de la vía administrativa o judicial.- Por las consideraciones que preceden, esta Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales 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 venida en grado e inadmite la acción de protección propuesta por la Abogada

PATRICIA MERCEDES TAPIA MACIAS contra el Presidente del Consejo de la Judicatura y Procuraduría General del Estado [...]».

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La señora Patricia Mercedes Tapia Macías presenta acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, por considerar que al no homologarle la remuneración frente a otros compañeros de trabajo que realizan las mismas funciones, se han vulnerado sus derechos constitucionales a la igualdad, seguridad jurídica y al trabajo.

Mediante sentencia emitida el 07 de septiembre de 2010, el juez tercero de tránsito del Guayas, declaró con lugar la acción de protección propuesta y dispuso que el Consejo de la Judicatura cumpla con la homologación salarial de la accionante.

De dicha decisión apelan el director regional de la Procuraduría General del Estado y el director nacional de asesoría jurídica encargado del Consejo de la Judicatura de Transición.

La Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Guayas emitió sentencia el 30 de noviembre de 2010 y en ella acepta la apelación y revoca la sentencia venida en grado, inadmitiendo la acción de protección propuesta por considerar que el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial.

Detalle y fundamento de la demanda

La accionante, en lo principal, señala que se han violado los siguientes derechos constitucionales: el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución; el derecho a la tutela judicial efectiva; el principio contenido en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, el principio de la administración de justicia, contenido en el artículo 167 de la Constitución y, el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Señala que impugna la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2010 a las 09h10, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas, dentro del proceso N.º 622-2010 seguido al amparo de la de la Ley de Homologación Salarial, propuesto en contra del doctor Benjamín Cevallos Solórzano, presidente del Consejo Nacional de la Judicatura y del doctor Antonio Pazmiño Icaza, director regional N.º 1 de la Procuraduría General del Estado, esto es, por atentar contra el debido proceso constitucional, la igualdad jurídica ante la ley, la no discriminación, el derecho a la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los trabajadores vulnerados por el Consejo de la Judicatura, ya que no se ha homologado su remuneración de mil seiscientos dólares (\$1600 dólares) que percibía como ayu-

dante judicial N.º 1, a dos mil sesenta y cinco dólares con cuarenta y ocho centavos (\$2065,48 dólares) de acuerdo a la homologación salarial aplicada en la Institución desde el mes de julio de 2008.

El artículo 229 de la Constitución de la República determina que la remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia; en tanto que los numerales 5 y 9 del artículo 11 ibídem, 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, así como también determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Además, señala que se ha violado en forma incalificable el debido proceso en la motivación, al no detenerse a ponderar las repercusiones jurídicas de la revocatoria de una sentencia que había reconocido, fundamentadamente la violación de sus derechos constitucionales, y sobre todo a analizar que no existen motivos lógicos razonables que justifiquen el no pago de las remuneraciones en forma igualitaria, dentro de la función judicial, a personas que desempeñan el mismo cargo o función. Es decir, según sostiene, no se trata de un proceso laboral ordinario, o contencioso administrativo en el que se pretende solamente el pago de sueldos no recibidos sino que se trata del respeto a sus derechos fundamentales como es el pago de la misma remuneración que perciben otros compañeros judiciales que desempeñan la misma función, pues no existe justificación alguna para que se le pague un sueldo inferior a sus otros compañeros judiciales. En consecuencia, considera que existe falta de motivación en la sentencia y falta de argumentación jurídica.

Pretensión concreta

La accionante expresamente solicita, lo siguiente:

«1.- Se sirva admitir la demanda de acción extraordinaria de protección contenida en este escrito; declarar la vulneración de los derechos especificados en los párrafos precedentes, en especial, la violación al debido proceso, el derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación de los jueces constitucionales de administrar justicia constitucional y dejar sin efecto la sentencia definitiva dictada el 30 de noviembre del 2010, a las 09h10, por los señores Dr. Raúl Valverde Villavicencio, Dra. Grace Campoverde Canepa y Jorge Blum Manzo, Jueces Titulares de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del Juicio de Acción de Protección n° 622-2010. 2.- Que en virtud de la admisión de la demanda se declare la vulneración de los derechos que han sido conculcados por el Consejo de la Judicatura y se ordene la reparación integral, material e inmaterial de los mismos, dentro de los que se incluirán las costas y gastos procesales y los honorarios profesionales de mi abogado patrocinador».

De la contestación y sus argumentos**Argumentos de la parte accionada**

Mediante informe del doctor Raúl Valverde Villavicencio, juez provincial de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en lo referente a la presente acción extraordinaria de protección presentada señala en la parte pertinente que:

En segunda instancia de la acción de protección propuesta por la señora Patricia Mercedes Tapia Macías, cuyo conocimiento correspondió a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se revocó la sentencia venida en grado y se inadmitió la acción de protección propuesta, sobre la base del artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” en concordancia con lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señalan respectivamente: “3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

Señala que la acción de protección que correspondió conocer y resolver en segunda instancia a la Sala en mención que conforma, se fundamentó en los preceptos y artículos contemplados en la Constitución y su respectiva norma.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado y delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito que consta a fojas 19 del expediente constitucional, y señala:

“Del análisis de la demanda presentada y de su providencia de 12 de septiembre de 2011, las 14h30 se desprende que corresponde a los jueces de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas remitir el informe debidamente motivado de descargo acerca de los argumentos que se exponen en esta acción extraordinaria de protección; sin perjuicio del ejercicio de supervisión por parte de la Procuraduría General del Estado, al tenor de lo dispuesto en el literal c) del Art. 3 de la Ley Orgánica institucional”.

Terceros con interés en la causa

El doctor Oscar Gonzalo Chamorro González, director nacional de asesoría jurídica y delegado del doctor Mauricio Jaramillo V., director general del Consejo de la Judicatura de Transición, comparece únicamente señalando casilla constitucional para recibir las notificaciones que le correspondan.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 3 numeral 8 literal b y, tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0166-11-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2010 a las 09h10, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 622-2010 ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

La peticionaria se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional**Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

Conforme lo ha manifestado este Organismo:

“La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso”¹.

En este orden, ha señalado también esta Corte que:

“A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral”².

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC, caso N.º 1450-12-EP.

Cabe señalar entonces, que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que igual que cualquier decisión de autoridad pública, éstas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. En consecuencia, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios.

Planteamiento y resolución del problema jurídico del que depende la resolución de la causa

Con las consideraciones anotadas, a fin de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

¿Existe vulneración al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de 30 de noviembre de 2010, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas?

El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República determina:

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

Así, tomando en consideración que el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa desde el ingreso del proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada, que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces; por lo que esta garantía de la motivación de la sentencia constituye un elemento fundamental, de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión.

El aspecto principal que será abordado mediante la presente sentencia radica en vincular la importancia de la motivación de decisiones judiciales como garantía constitucional y la necesidad de que esta garantía sea observada por los operadores de justicia al momento de resolver recursos de apelación. Para el efecto, iniciamos nuestra primera consideración haciendo referencia a la garantía de la motivación como uno de los elementos que componen el debido proceso y para ello, recordamos que en sentencia N.º 0025-12-SEP-CC, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó que:

“Para que una motivación sea constitucional, debe comenzar por establecer los antecedentes del asunto sobre el cual se va a resolver. El antecedente presenta el caso y sirve de base para el desarrollo de los argumentos que debe sustentar la decisión”³.

En los casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP, la Corte Constitucional, para el período de transición, expresó:

“Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión”.

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 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; estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. En la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dentro del caso N.º 1212-11-EP, la Corte Constitucional, para el período de transición, 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 conflicto”.

En el caso *sub judice*, examinaremos si la sentencia dictada el 30 de octubre de 2010, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ha cumplido estos requisitos y con ello determinar si ha cumplido con la garantía de motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

En primer lugar, sobre el requisito de razonabilidad, debemos tener en cuenta que la resolución judicial no debe imponer criterios contrarios al ordenamiento jurídico; en

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0025-12-SEP-CC, caso N.º 0780-09-EP.

otras palabras, debe fundarse tanto en normas constitucionales, en normas de derecho internacional de los derechos humanos, así como en las normas infraconstitucionales aplicables al caso concreto. De la revisión de la decisión judicial impugnada se puede observar que la misma contraviene el objeto de la acción de protección, que es amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, de acuerdo a lo señalado en el artículo 88 de la Carta Suprema.

Los jueces sustanciadores de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, circunscriben su actuar en que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”⁴. De tal manera que, bajo esa consideración, al resolver el recurso de apelación los jueces de la presente acción de protección no motivan su sentencia de forma razonada, ya que simplemente se limitan a señalar que:

“[...] es evidente que la acción de protección intentada por la Abogada PATRICIA MERCEDES TAPIA MACIAS, no procede; pues, mediante ésta se trata de que en la jurisprudencia constitucional se conozca y resuelva un asunto propio de la vía administrativa o judicial [...]”.

Conforme lo determinó la Corte Constitucional en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC:

“Si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe someterse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado sólo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad [...]”.

[...] el momento procesal para determinar la existencia de las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”⁵.

Por consiguiente, en el caso *sub examine* se puede evidenciar claramente que los jueces provinciales no hicieron constar el análisis del caso concreto a través de una adecuada motivación respecto a la vulneración a derechos constitucionales, existiendo vulneración a lo establecido

en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que el único argumento esgrimido en la sentencia es la no procedencia de la acción por existir “la vía administrativa o judicial”.

En este sentido, no se observa argumentos suficientes que contengan elementos razonables, dada la naturaleza de la garantía, puesto que los jueces de la Corte Provincial no realizan un análisis de la existencia o no de vulneración a derechos constitucionales, sino simplemente una enunciación de la existencia de otra vía para la tramitación de la acción. Al respecto, es importante señalar que esta Corte ha manifestado que:

“[...] al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligenció sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no estableció la relación jurídico procesal, no verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad, tomando una causal de improcedencia de la acción como causal de inadmisión. (...) Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto, podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]”⁶.

En consecuencia, ante lo expuesto, se observa que la razonabilidad no ha sido cumplida por el órgano judicial de segunda instancia, ya que los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no se inteligenciaron en cuanto a lo que se refiere al fondo del caso, ignorando lo establecido por la Constitución y la Ley aplicable al caso.

Por otra parte, en cuanto al requisito de la lógica que debe contener toda sentencia, es preciso establecer que el mismo tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados que permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución en base a las circunstancias fácticas que presenta cada caso. Este elemento debe regirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador, de modo que, mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga una sentencia con un criterio jurídico que integre aquellas fuentes con el producto de su conocimiento y los hechos fácticos del caso.

En los considerandos de la sentencia se aprecia que los jueces se limitan a hacer una breve descripción

⁴ Cita del Dr. Raúl Valverde Villavicencio – Juez de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, consta a fojas 11 dela causa de Acción de Protección signada con el N.º 0622-2010.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

de los hechos; posteriormente, en el considerando quinto reproduce lo establecido en el artículo 173 de la Constitución y los numerales 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y sin ningún análisis ni vinculación entre las normas citadas y los hechos del caso los jueces de la Sala llegan a la siguiente conclusión:

“[...] revoca la sentencia venida en grado e inadmite la acción de protección propuesta por la Abogada PATRICIA MERCEDES TAPIA MACIAS contra el Presidente del Consejo de la Judicatura y Procurador General del Estado [...]”.

La motivación consiste en explicar la norma jurídica aplicable al caso concreto que se juzga, no basta copiar normas jurídicas como en el presente caso, sino que los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas debían explicar el por qué se aplican dichas normas jurídicas al caso juzgado en relación con el asunto de fondo que, es la verificación o no de vulneración de derechos constitucionales.

Los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas están constitucionalmente obligados a justificar la relación entre las premisas y la conclusión al momento de motivar sus sentencias, pues para garantizar los derechos constitucionales de las partes es preciso determinar cómo llegaron a la conclusión de que no se trata de un tema constitucional. Especialmente porque cambian el criterio contenido en la sentencia de primera instancia –del juez tercero de tránsito del Guayas– en la cual, en cambio, se realizó un análisis de la vulneración de derechos constitucionales objeto de la acción de protección.

Como se ha dicho, los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sin ninguna conexión ni análisis lógico, en el considerando sexto de la sentencia, se limitan simplemente a señalar:

“[...] es evidente que la acción de protección intentada por la Abogada PATRICIA MERCEDES TAPIA MACIAS, no procede; pues, mediante ésta se trata de que en la jurisdicción constitucional se conozca y resuelva un asunto propio de la vía administrativa o judicial [...]”.

Es decir, no se hizo constar el análisis del caso concreto en la sentencia y no se observan elementos razonables y lógicos que protejan las disposiciones constitucionales aplicables a la resolución emitida mediante sentencia respecto al recurso de apelación interpuesto. Por lo que, la Corte Constitucional observa que la lógica y la razonabilidad no han sido cumplidas por el órgano judicial.

Finalmente, respecto del requisito de comprensibilidad de la motivación, es preciso destacar que éste se encuentra desarrollado en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Cons-

titucional, bajo el nombre de comprensión efectiva, que señala:

“Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

Una sentencia, para ser comprensible, 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. Así, la claridad en el lenguaje debe requerir concatenación entre las premisas que contienen un pensamiento o idea con las conclusiones connaturales que deben devenir por quienes no han sido parte del proceso de modo que las resoluciones emitidas por los órganos judiciales gocen de legitimidad y permitan conocer a la sociedad 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.

Los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no permiten que su sentencia sea inteligible ni clara, porque no se observan en ella justificaciones jurídicas razonables que permitan de manera asequible entender la razón de su decisión, volviendo de esta manera, oscura la relación entre las premisas y la conclusión. En otras palabras, una sentencia que no ha cumplido con los requisitos de razonabilidad y lógica, tampoco puede ser comprensible, pues no existe una concatenación coherente que permita comprender cómo y por qué se llegó a la conclusión.

Con los antecedentes señalados, observamos que la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2010, vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación reconocida 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.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral las siguientes:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 30 de noviembre de 2010, emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil,

Inquilinato y Materias Residuales de Guayaquil, dentro de la acción de protección N.º 622-2010.

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se constató la vulneración de derechos constitucionales y disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, previo sorteo, conozca y resuelva la apelación de la acción de protección.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces

Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria de 16 de abril de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0166-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 24 de abril del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a mayo 12 del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

