



REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

TERCER SUPLEMENTO

Año IV - Nº 850

**Quito, miércoles 28 de
septiembre de 2016**

Valor: US\$ 5,00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

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

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

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

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

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

Impreso en Editora Nacional

156 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

SENTENCIAS:

123-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Richard Espinoza Guzmán, B.A.	2
131-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear y otros.....	16
135-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la ingeniera María Eugenia García Zambrano	29
136-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Rubén Alejandro Bustamante Monteros y otro	41
142-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Carlos Cedeño Navarrete y otro.....	54
144-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero.....	65
147-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor César Alejandro Lata Rojas	74
151-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la ingeniera Jenny Leonor Mendoza García	79
152-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Mario Pinto Salazar	86
153-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jaime Astudillo Romero	95
154-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Gloria Alexandra Latacela Lligui	103

	Págs.
155-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el economista Pedro Xavier Cárdenas Moncayo	110
156-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Blas Francisco Hernández Moreno	116
157-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Alejandro Quilambaqui Tenesaca	124
158-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Jaime Astudillo Romero	131
159-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Manuel Eugenio Morocho Quinteros y otro	138
160-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Édgar Samaniego Rojas	147

Quito D.M., 20 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 123-16-SEP-CC

CASO N.º 0940-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 11 de agosto del 2011, el señor Richard Espinoza Guzmán, B.A., en calidad de ministro de Relaciones Laborales, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General el 28 de junio del 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 0940-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del

Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, mediante auto del 12 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

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

Mediante sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza sustanciar la presente causa.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia del 10 de diciembre de 2015, avocó conocimiento de la presente causa y ordenó la notificación del auto inicial a las correspondientes partes procesales.

Decisión judicial impugnada

El señor Richard Espinoza Guzmán, en calidad de ministro de Relaciones Laborales, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, que en lo principal establece:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS., SEGUNDA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL.- Guayaquil, 27 de junio del 2011; a las 15h11.- VISTOS: (...) El actual Art. 229 de la Constitución, anterior Art. 124 de la Constitución, garantizaba la estabilidad de los servidores públicos; y solamente por excepción estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción, en consecuencia el principio general es defender la estabilidad, por lo que todas las instituciones públicas deben contar con el personal necesario y estable para cumplir con sus funciones habituales.- DÉCIMO: En consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto impugnado vulnera los derechos constitucionales de la accionante, violando los numerales 4 y 5 del Art. 11 de la Constitución de la República y los Arts. 33, 76 número 7, 326, 327 y 328 ibídem, por lo que carece de validez. Por lo expuesto, al amparo de lo normado en el numeral 1 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, confirma la sentencia recurrida, en todas sus partes.- Léase en público.- Notifíquese

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante Richard Espinoza Guzmán, B.A., en calidad de ministro de Relaciones Laborales sostiene que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

Como antecedente procesal, manifiesta que la señora Luisa Rodríguez Betancourt presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Relaciones Laborales en la persona del ministro. La causa pasó a conocimiento del Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas el cual, mediante sentencia del 28 de octubre de 2010, aceptó la demanda y ordenó el reintegro de la trabajadora. Luego de ello el hoy accionante presentó la respectiva apelación, en donde la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante pronunciamiento del 27 de junio de 2011, confirmó la sentencia recurrida.

En términos generales, el accionante señala que dicha sentencia vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues se habría ventilado por vía constitucional un asunto de legalidad que debía ser resuelto por los jueces ordinarios competentes:

Con la expedición de la sentencia emanada de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con fecha 27 de junio de 2011; las 15h11, se vulneró el principio y derecho constitucional de la seguridad jurídica (...) del Ministerio de Relaciones Laborales, lo cual atenta gravemente al accionar del sector público del país, cuando se pretende por la vía constitucional de una Acción de Protección resolver un hecho generado a través de un acto administrativo de mera legalidad como lo es el de supresión de puestos, pretendiendo el reingreso de la accionante a su puesto de trabajo.

Complementado esta idea, manifiesta además que en el caso concreto los operadores de justicia “... conocieron y resolvieron de un hecho de mera legalidad que no tiene asidero en la esfera constitucional toda vez que está prohibido por la propia Constitución”, haciendo referencia al artículo 173, el cual establece que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa, así como ante los organismos correspondientes de la función judicial.

En cuanto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, señala que la misma “... se plasma y se concreta en la obligación que tienen los jueces como representantes de la Ley y de la normativa escrita, tendiente a ser aplicada de manera eficaz, imparcial, óptima y oportuna, generando un administración de justicia transparente y sin dilaciones”; en aquel sentido, manifiesta que los jueces provinciales no han dado cumplimiento a este derecho constitucional al momento de emitir la decisión hoy impugnada.

Finalmente, aduce una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto a su criterio (...) no cabe citar indiscriminadamente artículos de la Constitución de la República como se lo hace en el fallo al señalar el 424, 425, 426, 427 y 428 que si bien señalan la supremacía de la Constitución en la sentencia, precisamente no recoge fundamentación explicativa relacionada con la pertinencia que lo identifique en la causa...

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante sostiene en su demanda que en lo principal se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la

motivación, y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I; y 82 de la Constitución de la República respectivamente.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en su demanda, el accionante solicita a esta Corte Constitucional:

... declaren que se ha violado la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela judicial efectiva del Ministerio de Relaciones Laborales, derechos constitucionales consagrados en la Carta Fundamental (...) y se ordene se reparen integralmente los derechos de esta Cartera de Estado por parte de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas...

De la contestación y sus argumentos

De la revisión del expediente constitucional no se encuentra aparejado al mismo el informe de descargo que debían presentar los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, conforme lo dispuesto en el auto del 10 de diciembre de 2015.

Procuraduría General del Estado

A foja 15 del expediente constitucional obra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, por el cual señala casilla constitucional para las notificaciones del caso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger,

precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos

Siendo el estado de la causa el de resolver, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, ha vulnerado derechos constitucionales, para lo cual responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
3. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la

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

De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 25 expresa:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La garantía de la tutela judicial efectiva implica, por tanto la oportunidad que tienen los ciudadanos de acudir ante los órganos de la administración de justicia, presentar sus argumentos de defensa dentro de un proceso judicial a fin de garantizar el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta observancia por lo dispuesto tanto en la Constitución como en las respectivas leyes; y una vez emitida la decisión obtener un efectivo cumplimiento de la misma.

La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia destaca lo siguiente:

... el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas, tiene relación con el derecho de acudir [a los órganos jurisdiccionales] para que, luego de un proceso imparcial que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: el primero, relacionado con el acceso a la justicia; el segundo, con el desarrollo del proceso que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial [debida diligencia], y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia¹.

En razón de lo anteriormente señalado, corresponde analizar si la sentencia dictada por la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, del 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

protección N.º 798-2010, materia de la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante se cumplieron los tres presupuestos que conforman el derecho a la tutela judicial efectiva y de esta manera determinar si existe o no vulneración de este derecho por parte de las autoridades judiciales.

Respecto del primer elemento de la tutela judicial efectiva: Acceso a la justicia

El primer parámetro dentro del derecho a la tutela judicial se circunscribe al acceso a la justicia, por medio del cual los órganos jurisdiccionales deben propender a que las personas puedan acceder a una administración de justicia y hacer valer sus derechos en conflicto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que el derecho de acceso a la justicia consiste en que los órganos que administran justicia dentro de los Estados parte, no pongan trabas a las personas que acuden a los jueces o tribunales en búsqueda de que sus derechos sean determinados o protegidos. De igual forma, manifiesta que cualquier “... norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención”².

Dentro de un análisis integral en el caso *sub examine* se puede observar que el mismo proviene de una acción de protección de derechos que fue propuesta por la señora Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt, conforme se desprende de fojas 2 y 3 del expediente de primera instancia; esta acción fue conocida por el Juzgado Quinto de Trabajo del Guayas, el cual mediante sentencia de 28 de octubre de 2010 a las 09:00, acepta la acción de protección planteada (de fojas 84 a la 86 del expediente de instancia).

Posteriormente, dentro del expediente de primera instancia consta el escrito del recurso de apelación presentado por Richard Espinoza Guzmán, en calidad de ministro de Relaciones Laborales, en contra de la sentencia del 28 de octubre de 2010; de igual manera el doctor Antonio Pazmiño Ycaza, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, interpone recurso de apelación de la sentencia antes mencionada (los escritos contentivos del recurso carecen de foliación en el expediente de instancia).

Conforme consta a foja 2 del expediente de segunda instancia, correspondió el conocimiento de los recursos de apelación propuestos a la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. El 21 de febrero de 2011, se llevó a efecto una audiencia para escuchar a las partes procesales conforme consta en la razón sentada por la secretaria relatora (e) de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas (a foja 11 del expediente de segunda instancia).

Posteriormente, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, emitieron la sentencia que actualmente es objeto de impugnación; en donde confirmaron la sentencia recurrida.

En virtud de lo manifestado en líneas anteriores, se puede observar que el hoy legitimado activo –Richard Espinoza Guzmán, B.A., en calidad de ministro de Relaciones Laborales– ha podido acceder dentro de la presente causa a los órganos de administración de justicia constitucional, tanto en primera instancia ejerciendo su derecho a la defensa; así como dentro de la respectiva apelación. En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que no existe afectación al primer parámetro para la determinación de la tutela judicial efectiva, al existir en el caso *sub judice*, acceso a la justicia.

Respecto del segundo elemento de la tutela judicial efectiva: Debida diligencia de los órganos de administración de justicia, en el desarrollo del proceso

El segundo parámetro a ser analizado dentro de la tutela judicial efectiva, es la debida diligencia de la judicatura competente para resolver el litigio puesto a su conocimiento.

El parámetro que se aborda en este apartado, exige que los jueces actúen sobre los principios que rigen la administración de justicia³, así como en observancia de las reglas procesales de su competencia; para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, se establezca motivadamente, si se verificó o no la vulneración de uno o de varios derechos.

En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

... para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales, es preciso que en él se observen todos los requisitos que “sirv[a]n para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”⁴, es decir, las “condiciones que

³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley. 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.

⁴ Corte I.D.H., El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27 numeral 2, 25 numeral 1 y 7 numeral 6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N.º 8; párrafo 25.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantos vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 50.

deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial⁵”.

De conformidad con lo manifestado, la importancia de este parámetro radica en que no solo es factible el simple acceso a la justicia, sino que dicho acceso es solo un primer momento, que se complementa con la observancia de los medios procesales establecidos por la normativa, por parte de quienes administran justicia.

En consideración a lo antes expuesto, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si los jueces provinciales que conocieron y tramitaron la apelación de la acción de protección de derechos en análisis, desarrollaron el proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley.

En ese orden de ideas, los jueces provinciales en la sentencia de apelación de la acción de protección propuesta debían analizar la posible vulneración a derechos constitucionales, puesto que aquello comporta el objeto primigenio de esta garantía jurisdiccional.

Dentro del análisis de la sentencia impugnada, se puede evidenciar que los jueces provinciales centran sus argumentos en la inobservancia por parte del Ministerio de Relaciones Laborales de artículos de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y de su respectivo reglamento; así como la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos; normativa que tiene el carácter de infraconstitucional.

... [no consta] que se haya instaurado en su contra algún expediente administrativo, y peor aún que se haya probado que se haya permitido a la accionante la posibilidad señalada en el Art. 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCA), aplicable al caso, y del Art. 19 de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos (...) debía cumplirse con la instauración en contra del trabajador de un sumario administrativo para dar por terminada la relación laboral, conforme lo requería el Art. 45 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público...

Cabe recordar que la Corte Constitucional del Ecuador respecto a la yuxtaposición de la justicia constitucional y la ordinaria ha manifestado: “... Las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas cuando se desechan acciones de raigambre constitucional argumentando que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se le yuxtapone la justicia constitucional a la justicia ordinaria⁶”.

⁵ Corte I.D.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27 numeral 2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A N.º 9; párrafo 28 y Corte I.D.H., El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999. Serie A N.º 16, párrafo 118.

⁶ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0045-11-SEP-CC, caso N.º 385-11-EP.

Como se puede observar los jueces provinciales dentro de la sentencia impugnada *prima facie* se alejan del objeto de la acción de protección de derechos y construyen sus argumentos sobre la base de la interpretación de normas infraconstitucionales, lo cual desnaturaliza a esta garantía jurisdiccional.

Conforme se destacó anteriormente, los jueces provinciales que conocieron la apelación de la acción de protección presentada centran su análisis en la indebida aplicación e inobservancia de normativa infraconstitucional, por parte del Ministerio de Relaciones Laborales; por lo tanto se concluye que los jueces en mención realizaron un análisis legal y más no constitucional de derechos vulnerados dentro del recurso de apelación puesto a su conocimiento, lo cual implica que no observaron las normas constitucionales y legales, que rigen a esta garantía jurisdiccional; y por tanto no han actuado de manera diligente.

Respecto del tercer elemento de la tutela judicial efectiva: El rol del juez una vez dictada la sentencia para la ejecución de la misma

Este parámetro tiene relación con el rol que debe cumplir el juez una vez emitida la sentencia, lo cual permitirá garantizar que en el cumplimiento de la decisión judicial no exista negligencia imputable al juez, quien está en la obligación de resolver las diligencias, peticiones o recursos horizontales o verticales dentro del plazo razonable⁷, lo cual es coherente con lo previsto en el artículo 25 numeral 2 literal c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que dentro de la protección judicial compete a quienes administran justicia “garantizar el cumplimiento” de toda decisión en que se haya estimado procedente la acción.

Dentro del caso *sub examine*, se puede observar que luego de haber sido notificados con la sentencia hoy impugnada, el señor Richard Espinoza Guzmán, en calidad de ministro de Relaciones Laborales, ha activado la acción extraordinaria de protección mediante la cual pretende hacer valer sus derechos e intereses por lo que se considera que no existe vulneración de este parámetro del derecho a la tutela judicial efectiva.

En virtud de lo expuesto, se evidencia que los jueces provinciales han inobservado el parámetro de debida diligencia dentro de la tutela judicial, al desnaturalizar la garantía jurisdiccional, toda vez que su análisis se circunscribe a la aplicación e interpretación de normativa infraconstitucional, lo cual no es acorde con el objeto que persigue la acción de protección de derechos. En aquel sentido esta Corte evidencia la vulneración a la tutela judicial efectiva por parte de Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 066-14-SEP-CC, caso N.º 1431-10-EP.

2. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas del 27 de junio de 2011 a las 15h11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, el cual manifiesta:

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

La motivación es un derecho constitucional que permite 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 pueda considerarse adecuada. De acuerdo a lo expresado en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, estos requisitos son 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.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional analizará por medio del test de motivación si la sentencia dictada por la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 27 de junio de 2011 a las 15:11, se encuentra debidamente motivada.

Razonabilidad

El parámetro de razonabilidad implica la observancia y aplicación por parte de los operadores de justicia de disposiciones constitucionales, legales y/o jurisprudenciales acordes con la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento.

Esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, señaló que razonabilidad es “... el elemento mediante

el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial⁸⁷.”

Dentro de la sentencia impugnada, los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, amparan su decisión en las siguientes disposiciones normativas: enuncian el artículo 86 de la Constitución, y artículos 8 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. A continuación, los jueces hacen referencia al artículo 88 de la Constitución de la República citando expresamente el contenido del mentado artículo.

Posteriormente, la Sala cita a los artículos 424, 425, 426, 427 y 428 de la Constitución para hacer referencia a la supremacía de la Constitución en nuestro ordenamiento jurídico, así como el artículo 226 ibidem a efectos de determinar el ámbito de actuación de los funcionarios que ejerzan una potestad estatal.

Los jueces provinciales además, citan normas infraconstitucionales como el Decreto Ejecutivo N.º 10 mediante el cual se fusiona a la antes “SENDES” (sic) con el Ministerio de Trabajo, en especial su artículo 4 que permitía al entonces Ministerio de Relaciones Laborales, establecer procesos de selección y evaluación de personal; así como la resolución N.º MRL-2010-000180, suscrita por el viceministro de esa cartera de Estado, en la que se emite dictamen favorable para la supresión de 81 puestos.

La Sala cita artículos de normas infraconstitucionales, como el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos (sin especificar su contenido); luego señala que conforme el artículo 45 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa se debía instaurar un sumario administrativo a la funcionaria pública.

Posterior a ello, los jueces citan al informe técnico N.º 147-MRL-DARH-2010 suscrito por el director de recursos humanos del Ministerio de Relaciones Laborales; y finalmente, citan los siguientes artículos constitucionales relacionados con el derecho al trabajo: 33, 325, 326; además del artículo 82 de la Constitución en concordancia con el artículo 229 de la Constitución que establece el principio de seguridad jurídica y el régimen general del servicio público.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que los jueces provinciales han observado el parámetro de razonabilidad dentro de la sentencia impugnada.

Lógica

Ahora bien, en cuanto al parámetro de la lógica se refiere, este implica la verificación de la coherencia y pertinencia de las premisas normativas citadas por los juzgadores con los hechos y particularidades que presenta el caso concreto.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, del 15 de enero de 2014.

De la revisión de la sentencia que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección se advierte que en el numeral primero los jueces de la Sala declaran la validez procesal, mientras que en el segundo, la Sala identifica la pretensión principal de la accionante en la acción de protección, la cual consiste "... en que se la reintegre de inmediato al cargo que venía desempeñando en el Departamento de Desarrollo Microempresarial y Artesanal dentro del Ministerio de Relaciones Laborales, Subsecretaría Regional del Trabajo del Litoral y Galápagos".

En el considerando tercero, la Sala cita el artículo 88 de la Constitución de la República relacionado con la acción de protección de derechos. Por su parte en el cuarto considerando, se determina la imposibilidad de debatir asuntos de legalidad vía acción de protección.

En el considerando quinto la Sala analiza las piezas procesales, en la especie el contenido de la resolución N.º MRL-2010-000180 suscrita por el viceministro de Relaciones Laborales; y en el considerando sexto, analiza la citación o notificación legal con la decisión de supresión de partidas a la trabajadora. En el considerando sexto señala que no consta en autos que se haya instaurado en contra de la trabajadora algún expediente administrativo y peor aún que se haya probado y permitido a la accionante la posibilidad señalada en el artículo 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCA), aplicable al caso, y del artículo 19 de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos; señala además que debía cumplirse con la instauración en contra de la trabajadora de un sumario administrativo para dar por terminada la relación laboral, conforme lo requería el artículo 45 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

En el considerando séptimo manifiestan que el informe interno N.º 147-MRL-DARH-2010, no determina los criterios de evaluación de dicho informe; y sostiene que se vulnera el artículo 76 literal j de la Constitución relacionado al no doble juzgamiento, "... toda vez que no es posible que se consideren sanciones impuestas y cumplidas como parte de un proceso de selección".

En el considerando octavo citan disposiciones constitucionales de los artículos 33, 82, 83, 229, 325 y 326. En el considerando noveno enuncian el artículo 229 de la Constitución indicando que este artículo garantiza la estabilidad laboral. Finalmente, en el considerando décimo llegan a la conclusión de que existe vulneración a los derechos constitucionales de la accionante; confirmando por tanto la sentencia recurrida.

En la especie, uno de los argumentos centrales de la Sala gira en torno a la vulneración del derecho a la motivación. Al respecto en el considerando quinto la Sala sostiene:

Es preciso advertir que conforme a lo normado en el Art. 76, literal m (sic) de la Constitución de la República, las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, mas en la resolución en cuestión no existe tal motivación fundamental, es decir, no se especificaron los resultados de

la evaluación realizada y los mecanismos de calificación de dichas evaluaciones y de la misma selección de personal cuyos puestos iban a ser suprimidos.

Conforme se desprende de la argumentación de la Sala, existiría una falta de motivación de la resolución N.º MRL-2010-000180 suscrita por el Viceministro de Relaciones Laborales que emite dictamen favorable para la supresión de 81 puestos; sin embargo, los propios jueces en el considerando séptimo manifiestan que existió un informe previo (informe interno N.º 147-MRL-DARH-2010), lo cual es contradictorio con la argumentación de la sala, toda vez que la resolución del Ministerio de Relaciones Laborales tendría su origen y fundamento en aquel informe previo.

Posteriormente, al hacer referencia al citado informe interno N.º 147-MRL-DARH-2010, señalan que aquel no determina los criterios de evaluación; llegando a la conclusión de que se vulnera el artículo 76 literal j de la Constitución relacionado al no doble juzgamiento, "... toda vez que no es posible que se consideren sanciones impuestas y cumplidas como parte de un proceso de selección"; es decir aunque sostienen la falta de fundamentación del informe, implícitamente están manifestando que existieron factores como las sanciones previas para emitir la supresión respectiva (criterios de evaluación); lo cual claramente denota que existen argumentos contradictorios por parte de la Sala, lo cual torna carente de lógica a sus argumentos expuestos en la sentencia en análisis.

Por otro lado, la Sala en su considerando sexto señala que se habría vulnerado el derecho a la defensa, al sostener:

... De otro lado, no consta en autos que se haya notificado o citado legalmente a la accionante con la decisión de supresión de partidas, tampoco se ha acreditado de parte de los accionados el respeto al derecho constitucional a la defensa de la actora, con respecto a la salida de su trabajo, peor que se haya instaurado en su contra algún expediente administrativo...

Para sustentar esta argumentación cita disposiciones infraconstitucionales como el artículo 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa⁹ artículo 19 de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos y el artículo 45 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa¹⁰; evidenciándose

⁹ Artículo 66.- Traspaso de un puesto a otra institución.- La autoridad nominadora de la institución otorgante podrá autorizar el traspaso de un puesto con su respectiva partida presupuestaria a otra institución pública, siempre y cuando se determine mediante informe de la UARHs, que el puesto ya no es necesario para la institución otorgante y ha sido seleccionado para un proceso de supresión.

En el caso de traspaso a un lugar distinto al del domicilio civil del titular del puesto, se requerirá aceptación por escrito del servidor. De no contarse con la aceptación escrita del servidor, se continuará con el proceso de supresión de conformidad con el procedimiento establecido en la LOSCCA y este reglamento. Para este efecto se requerirá informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas y la SENRES.

¹⁰ Artículo 45.- Notificación de destitución o suspensión.- Cuando un servidor público incurriera en causal de destitución o suspensión de remuneraciones y funciones, la autoridad competente que conociere del hecho, notificará con su resolución al interesado, luego de un sumario administrativo levantado por la unidad de administración de recursos humanos de la respectiva entidad.

que su argumentación se construye a partir de la aplicación e interpretación de normativa infraconstitucional, lo cual por un lado desnaturaliza a la garantía acción de protección de derechos; y por otro confunde dos procesos disímiles como la supresión de partidas y el sumario administrativo por sanción disciplinaria.

Es decir, de acuerdo al análisis efectuado, los jueces han advertido que no se ha citado a la accionante con la apertura de un sumario administrativo, situación que genera que se vulneren derechos como el de defensa y al trabajo. No obstante, esta Corte considera importante señalar que la Sala ha confundido el proceso de supresión de partidas, con el proceso de sumario administrativo, siendo estas dos instituciones distintas, con efectos jurídicos diferentes. Sin embargo, la sala los equipara y considera que al no haberse efectuado un sumario administrativo, conforme lo determinan normas infraconstitucionales, se han vulnerado derechos de naturaleza constitucional.

Cabe destacar que esta Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que:

... [Los] conflictos normativos infraconstitucionales deben ser resueltos a través de las jurisdicciones legales, toda vez que se trata de un asunto de interpretación de normas infraconstitucionales (...) en reiteradas ocasiones ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales...¹¹.

Por tanto, el análisis antes vertido por la Sala permite concluir que al construir argumentos en base a la interpretación de normativa infraconstitucional, y al confundir instituciones jurídicas de derecho administrativo, los jueces provinciales dentro de la apelación de la acción de protección de derechos planteada no han constituido una adecuada fundamentación en base a argumentos coherentes y concordantes con la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento.

Es así como a pesar de citar las normas constitucionales y legales de manera razonable, la Sala no ha fundamentado su pertinencia con los hechos del caso puesto en su conocimiento, logrando así una desnaturalización de la acción de protección. De este modo, al identificar una supuesta vulneración de derechos constitucionales con base a una aplicación e interpretación errónea de normas infraconstitucionales, la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas del 27 de junio de 2011, carece de la debida lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, el parámetro de comprensibilidad, el cual está relacionado con que la decisión judicial sea expuesta de manera clara y comprensible, puesto que la misma no solo está direccionada hacia las partes procesales sino al gran auditorio social.

De la revisión de la sentencia que se impugna mediante la presente acción, se observa que los jueces provinciales confunden instituciones del derecho administrativo, en la especie, la supresión de partidas, frente al inicio de un sumario administrativo por sanción disciplinaria; las cuales son abordadas por los jueces provinciales como si fueren similares, cuando la normativa vigente a esa época establecía elementos diferenciadores claros entre estas dos instituciones jurídicas; por lo tanto, las ideas expuestas en la sentencia no son claras y precisas, además de efectuar afirmaciones equivocadas producto de la interpretación de normas legales, afectando así la naturaleza de la acción de protección. Por lo expuesto, la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional no cumple con el parámetro de la comprensibilidad.

Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que la sentencia dictada por la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, del 27 de junio de 2011 a las 15:11, no cumple con dos de los parámetros exigidos por la jurisprudencia constitucional, –lógica y comprensibilidad– a fin de verificar la adecuada fundamentación de una resolución de los poderes públicos. En virtud de aquello la misma no se encuentra motivada en los términos exigidos por la Norma Suprema.

3. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas del 27 de junio de 2011 a las 15:11, dentro de la acción de protección N.º 798-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, consagra el principio de seguridad jurídica; el cual “... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 075-15-SEP-CC ha expresado que: “... 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 públicos¹²”.

De igual forma mediante la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, la Corte Constitucional considera que:

¹¹ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 075-15-SEP-CC, caso N.º 0471-13-EP.

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 constitucional¹³.

Al respecto, el derecho a la seguridad jurídica radica en la aplicación de normas claras, previas y públicas; así como de procedimientos establecidos previamente dentro de un ordenamiento jurídico.

En el caso *sub judice*, el accionante alega que la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por cuanto, por vía constitucional, se ha resuelto un tema de legalidad:

Con la expedición de la sentencia (...) se vulneró el principio y el derecho constitucional de la seguridad jurídica, del debido proceso y de la tutela efectiva expedita e imparcial del Ministerio de Relaciones Laborales, lo cual atenta gravemente el accionar del sector público del país, cuando se pretende por la vía constitucional de una Acción de Protección resolver un hecho generado a través de un acto administrativo de mera legalidad como es la supresión de puestos, pretendiendo el reingreso de la accionante a su puesto de trabajo.

Es decir, de acuerdo al alegato formulado, el tema central de la acción de protección, que constituye la supresión de un puesto, resulta ser un asunto de legalidad, para cuya resolución existen los canales apropiados en la vía ordinaria: "... Por tanto, no se trata de expedir un fallo por parte de los Jueces como en el presente caso, que tanto el de primera instancia como los de la Corte Provincial, ambos, apartados de la competencia que les concede la Constitución y la ley (...) conocieron y resolvieron de un hecho de mera legalidad que no tiene asidero en la esfera constitucional..."

En este orden de ideas, es importante manifestar que la acción de protección conforme al artículo 88 de la Constitución de la República¹⁴, determina que la misma tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se refiere a esta acción, en los siguientes términos:

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

¹⁴ La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

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

Este Organismo se ha referido a la acción de protección como aquella garantía jurisdiccional a utilizarse cuando las personas consideren que sus derechos constitucionales han sido vulnerados, acudiendo a los órganos de justicia para obtener una resolución reparatoria del derecho vulnerado. De este modo se advierte que esta garantía se convierte en "... el mecanismo idóneo, eficaz y apropiado para la tutela de derechos constitucionales, razón por la cual, el modelo constitucional actual exige a los operadores de justicia, en su papel de jueces constitucionales y por ende garantes de la Constitución, velar para que esta garantía cumpla su objetivo constitucional¹⁵".

De este modo queda claro que la acción de protección es aquel mecanismo jurisdiccional encaminado a la protección de derechos constitucionales. Esto implica que los operadores de justicia, luego del análisis minucioso del caso puesto a su conocimiento, deberán determinar si el asunto controvertido responde a una naturaleza constitucional por existir una vulneración a derechos constitucionales o por el contrario, si se trata de un asunto de legalidad, para lo cual existen las vías apropiadas en la justicia ordinaria a fin de hacer valer sus pretensiones.

Para efectos del análisis, se considera pertinente señalar que la presente acción extraordinaria de protección tiene como origen la acción de protección incoada por Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del director de recursos humanos del Ministerio de Relaciones Laborales, por haberse suprimido su partida presupuestaria en el cargo que desempeñaba en el departamento de Desarrollo Microempresarial y Artesanal en la Subsecretaría Regional del Trabajo del Litoral y Galápagos¹⁶.

Mediante resolución del 28 de octubre de 2010, el juez quinto del trabajo del Guayas, aceptó la acción de protección presentada por la accionante, quien "deberá ser reintegrada a su puesto de inmediato..."¹⁷. Ante este fallo, el accionado, ministro de Relaciones Laborales, presentó un recurso de apelación el 8 de noviembre de 2010¹⁸. De igual manera, se advierte que la Procuraduría General del Estado también presentó un recurso de apelación¹⁹.

Una vez remitido el proceso a la Corte Provincial, y luego del sorteo respectivo, correspondió a la Segunda Sala de

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 224-15-SEP-CC, caso N.º 0804-11-EP.

¹⁶ Foja 2 del cuaderno de primera instancia.

¹⁷ Foja 84 del cuaderno de instancia.

¹⁸ No se encuentra debidamente foliado.

¹⁹ No se encuentra debidamente foliado.

lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, resolver la apelación. En este sentido, mediante sentencia del 27 de junio de 2011 a las 15:11, esta sala confirmó la sentencia recurrida en todas sus partes. De esta resolución, el ministro de Relaciones Laborales presentó la acción extraordinaria de protección, aduciendo, en lo principal, vulneración al derecho a la seguridad jurídica por cuanto vía acción de protección se han resuelto temas de legalidad, como lo es una supresión de partidas.

Conforme lo ha señalado esta Corte Constitucional y citando doctrina administrativa:

... la supresión de puestos dentro de la administración pública constituye una facultad de auto organización de la administración pública, que ya sea por razones técnicas, funcionales y/o económicas le permite adaptar la estructura de sus organismos y dependencias para asegurar la adecuada prestación de sus servicios y cumplir con los fines encomendados por las disposiciones constitucionales y legales²⁰.

En este orden de ideas, es necesario señalar que el segundo inciso del artículo 229 de la Constitución determina: “Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”. Consecuentemente, la Constitución de nuestro país contempla la posibilidad de que mediante ley se establezcan los procedimientos para el efecto, por lo que los procesos de supresión de partidas deben observar los requisitos establecidos en la norma infraconstitucional.

Con estas consideraciones, es preciso anotar que la Corte, en relación a los temas de supresión de puestos ha señalado que: “... la supresión de puestos dentro de la administración pública como tal, no atenta contra derechos constitucionales puesto que el derecho al trabajo no es absoluto y la propia Constitución y la ley prevén de manera expresa, la forma y el procedimiento para desvincular laboralmente del Estado a los servidores públicos²¹”.

En otras palabras, esta Corte atendiendo las particularidades del caso concreto se ha referido a la supresión de puestos como un acto de legalidad que no vulnera derechos constitucionales dado que es la propia Constitución la que establece que la ley contendrá el procedimiento, requisitos y mecanismos para la desvinculación laboral del

sector público. En este sentido, y en un caso de similares antecedentes fácticos, la Corte señaló²²: “En tal virtud, esta Corte encuentra que esta controversia constituye un tema de mera legalidad que –en caso de inconformidad o insatisfacción respecto de la supresión de puestos efectuada por la Autoridad Portuaria– la accionante cuenta con los mecanismos de impugnación suficientes en la justicia ordinaria”.

Así, la Corte ha dejado en claro, que la supresión de puestos efectuada conforme los procedimientos y condiciones legales previamente establecidas, no afecta derechos constitucionales, por tanto, constituye un asunto de legalidad que cuenta con los canales pertinentes en la justicia ordinaria para resolver cualquier conflicto que se suscite.

Es importante resaltar que de acuerdo al Decreto Ejecutivo N.º 10 el cual da origen al proceso de supresión de puestos, que conlleva la eliminación de la partida presupuestaria. Por tanto, si la supresión de un puesto es un tema de legalidad, también lo es la supresión de la partida.

Con estos antecedentes, de la revisión del fallo impugnado se advierte que la Sala identifica que la supresión de partida ha vulnerado derechos constitucionales de la actora en la acción de protección, como el derecho al trabajo y el derecho al debido proceso:

En la especie, se encuentra debidamente acreditado en autos que conforme al Decreto ejecutivo No. 10 (...) que fusiona a la antes SENDES (sic) con el Ministerio de Trabajo y Empleo, en su Art. 4 permite al nuevo organismo ahora llamado Ministerio de Relaciones Laborales, la posibilidad de establecer procesos de selección y evaluación del personal, razón por la cual se emitió la Resolución No. MER-2010-000180 suscrita por el Viceministro de Relaciones Laborales que emite dictamen favorable para la supresión de 81 puestos; sin embargo, es preciso advertir que conforme lo normado en el Art. 76, literal m, de la Constitución de la República, las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, más en la resolución en cuestión no existe tal motivación fundamental, es decir, no se especificaron los resultados de la evaluación realizada y los mecanismos de calificación de dichas evaluaciones y de la misma selección del personal cuyos puestos iban a ser suprimidos.- SEXTO: De otro lado, no consta en autos que se haya notificado o citado legalmente a la accionante con la decisión de la supresión de partidas, tampoco se ha acreditado de parte de los accionados el respeto al derecho constitucional a la defensa de la actora, con respecto a la salida de su trabajo, peor que se haya instaurado en su contra algún expediente administrativo, y peor aún se ha probado que se haya permitido a la accionante la posibilidad señalada en el Art. 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCA), aplicable al caso, y del Art. 19 de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos, observando la sala que dicha omisión producto del acto impugnado, vulnera el derecho constitucional de la actora al trabajo, por cuanto disminuye, menoscaba y anula injustificadamente el mismo y la estabilidad laboral que

²⁰ Vázquez Gómez, Jean Paul (2009). “Supresión de cargos públicos e incorporación de empleados en la nueva planta de personal. El derecho a la igualdad y la diferenciación positiva” [Versión electrónica]. Justicia Juris. vol 6, N.º 11, 89 -104. Recuperado el 20 de octubre 2014, de: http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-6-no-11/art-8.pdf. Citado en: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-15-SEP-CC, caso N.º 885-11-EP.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-15-SEP-CC, caso N.º 0885-11-EP.

²² Idem.

la actora tenía y de la cual gozaba al amparo de las normas constitucionales contenidas en los Arts. 33, 325 y 326 de la Constitución de la República; ya que para dar por terminada la relación laboral existente con dicha funcionaria pública que en su favor recibió nombramiento definitivo, debía cumplirse con la instauración en contra del trabajador de un sumario administrativo (...) conforme lo requería el Art. 45 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, aplicable al caso, por lo tanto se advierte que se ha vulnerado la garantía constitucional del debido proceso contenida en el Art. 76 de la Constitución de la República...

Conforme se aprecia del extracto citado, los jueces de la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia del 27 de junio de 2011, concluyeron que se encontraban ante la presencia de vulneración de derechos constitucionales, lo cual no es correcto debido a que resulta ser un tema de aplicación de normativa infraconstitucional dentro de una resolución administrativa que busca cumplir un decreto ejecutivo que ordenaba la fusión del SENRES y el Ministerio de Trabajo y Empleo; desnaturalizando así la garantía jurisdiccional.

Otras consideraciones

Atendiendo a la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y toda vez que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, confirma la sentencia recurrida; esta Corte Constitucional considera necesario analizar si el fallo dictado por parte del Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 601-10, vulneró derechos constitucionales del hoy legitimado activo, en la especie, el derecho a la seguridad jurídica.

Al respecto conforme se destacó *ut supra*, las garantías jurisdiccionales no se pueden yuxtaponer a asuntos de raigambre legal. Cabe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1000-12-EP, señaló: "... Para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria (...) La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución".

Un vez revisada la sentencia de primera instancia²³, se puede observar que el juez quinto del trabajo del Guayas, incurre en los mismos vicios de los jueces provinciales analizados en líneas anteriores, toda vez que sustenta la supuesta vulneración de derechos en la inobservancia por parte del Ministerio de Relaciones Laborales del artículo 66 de la

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y 19 de la Norma Técnica de Planificación de Recursos Humanos, lo cual obedece a un asunto de legalidad en cuanto al proceso de supresión de partidas, el mismo que se encuentra amparado en normas claras, previas, públicas y en procedimientos claramente establecidos. En ese orden de ideas el juez de primera instancia, yuxtapone la justicia constitucional a un asunto que tiene relación exclusiva a la tramitación normada en la esfera legal; pues conforme esta Corte ha manifestado, el procedimiento de supresión de partidas que se realice en observancia de aquella normativa previamente establecida, no genera una afectación a derechos constitucionales.

En mérito de lo expuesto, tanto la sentencia dictada en primera instancia por parte del juez quinto del trabajo del Guayas en su resolución del 28 de octubre de 2010, así como la resolución adoptada en segunda instancia por parte de la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneran el derecho a la seguridad jurídica en la medida que han inobservado normativa constitucional y legal que regula la acción de protección, desnaturalizando la garantía jurisdiccional al ventilar mediante ella, un tema de aplicación normativa infraconstitucional.

Cabe destacar que esta Corte Constitucional una vez realizado un análisis integral respecto de la posible vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, ha evidenciado que no ha existido dicha afectación a los derechos alegados por la accionante; toda vez que los derechos constitucionales, en la especie, el derecho al trabajo y la estabilidad laboral contienen filtros regulativos que tienden a ser establecidos en normativa infraconstitucional, existiendo para ello los canales ordinarios por los cuales pueden hacer valer sus derechos; así lo ha expresado esta Corte Constitucional dentro de su jurisprudencia: "... La interpretación sistemática de la Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria..."²⁴. Por lo tanto este Organismo concluye que una vez analizado el caso concreto dentro de la acción de protección planteada, no existe afectación a derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución del Ecuador.

²³ Sentencia dictada el 28 de octubre de 2010 a las 09:00, por parte del juez quinto de trabajo del Guayas dentro de la acción de protección N.º 601-2010, de fojas 84 a la 86 del expediente de instancia.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 0055-11-SEP-CC, reiterada en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

2. Aceptar la presente acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se disponen:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 27 de junio de 2011 a las 15:11, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 798-2010.

3.2. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso *sub examine*, no existe afectación a los derechos del accionante. En consecuencia, se dispone dejar sin efecto la sentencia dictada el 28 de octubre de 2010 a las 09:00, por parte del juez quinto de trabajo del Guayas dentro de la acción de protección N.º 601-2010.

3.3. Se dispone el archivo del proceso constitucional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, con un voto salvado del juez Manuel Viteri Olvera, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 20 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0940-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Voto Salvado del Dr. Manuel Viteri Olvera.

Caso No. 0940-12-EP.-

Me aparto del criterio de mayoría, por lo cual consigno mi Voto Salvado en los siguientes términos:

I- Determinación de los problemas jurídicos.-

Para resolver la causa, es necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, para lo cual se procede a plantear los siguientes problemas jurídicos:

- a) Se ha respetado las garantías del debido proceso en la acción de protección propuesta por la señora Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales?
- b) La decisión judicial impugnada, vulnera los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo?

II.- Resolución de los problemas jurídicos formulados.-

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

a) Se ha respetado las garantías del debido proceso en la acción de protección propuesta por la señora Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales?

Entendiendo que la acción extraordinaria de protección persigue el respeto a las garantías del debido proceso en toda controversia judicial, es necesario precisar qué se entiende por “debido proceso”.

La Corte Constitucional colombiana ha señalado que el debido proceso:

“...comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a las reglas mínimas sustantivas y procedimentales el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial y administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas (...) toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática”¹.

De la revisión del proceso de acción de protección remitido a esta Magistratura se advierte que las autoridades accionadas, Ministro de Relaciones Laborales y Director de la Unidad de Administración de Recursos Humanos

¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-383-2000.

de dicha Cartera de Estado, han podido acceder ante los órganos jurisdiccionales a ejercer el derecho a la defensa, sin restricciones ni limitaciones de ninguna naturaleza, lo cual guarda relación con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta Suprema de la República.

El artículo 75 de la Constitución consagra el derecho de 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 este orden, al hablar de la tutela judicial efectiva, esta Corte ha manifestado de manera reiterada y sistemática, que:

...La tutela judicial efectiva es aquel derecho que garantiza que todas las personas puedan acceder a los medios de justicia, sin que dicho acceso esté limitado por trabas o condiciones que les impidan justiciar sus derechos constitucionales. En este sentido, se constituye en un deber de los operadores de justicia garantizar la sustanciación de procesos transparentes y eficientes en los cuales se respeten por igual los derechos de las partes procesales, sobre las sólidas bases de los principios de inmediación y celeridad. La Corte Constitucional sobre este derecho manifestó: A la hora de definir o interpretar el alcance de la tutela jurisdiccional efectiva, se podría indicaren términos generales que este constituye el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho, sobre las pretensiones propuestas².

Por tanto, las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales contra quienes se propuso acción de protección, han tenido al acceso gratuito a la justicia, sin que hayan quedado en indefensión en ningún estado o etapa del proceso.

De otro lado, se advierte que la acción de protección propuesta ciudadana Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales ha sido sustanciada de conformidad con las normas constitucionales y legales pertinentes; proceso constitucional en el cual las partes ha podido presentar sus alegaciones en defensa de sus respectivos intereses, la parte accionada pudo interponer los recursos de impugnación previstos en nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, se ha garantizado el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos de las partes intervinientes en la garantía jurisdiccional de acción de protección propuesta por Luis Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales.

b.) La decisión judicial impugnada, vulnera los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo?

El accionante señala que la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró los derechos consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I) y 82 de la Carta Suprema de la República, esto es que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren debidamente motivadas, y la seguridad jurídica, respectivamente.

En relación al derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I), la Constitución de la República señala:

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

La motivación es un derecho constitucional que permite 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 manifestado por la Corte Constitucional, se encuentra compuesta de tres requisitos para poder ser considerada adecuada.

Estos requisitos son: a) razonabilidad; b) lógica; y, c) comprensibilidad respecto de los cuales esta respecto de los cuales esta Magistratura, en la sentencia No. 227-12-SEP-CC, ha señalado 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 adecúan 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”.

Razonabilidad.-

El parámetro de razonabilidad implica la observancia y aplicación, por parte de los operadores de justicia, de disposiciones constitucionales, legales y/o jurisprudenciales acordes con la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento. Esta Corte, en la sentencia No. 009-14-SEP-CC, señaló que, razonabilidad es “el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”.

De la revisión del proceso remitido a esta Corte, se advierte que en el fallo de mayoría, objeto de la presente acción constitucional, se fundamenta en el artículo 88 de la Carta

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 036-13-SEP-CC caso, caso No. 1646-10-EP.

Suprema de la República, norma que instituye la acción de protección como medio adecuado y eficaz para garantizar los derechos constitucionales; así mismo, la sentencia de mayoría (que niega el recurso de apelación y confirma el fallo subido en grado, que aceptó la acción de protección) declara la afectación de derechos constitucionales de la actora Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt, y concluye señalando que en el análisis de la acción de protección no cabe debate sobre asuntos de mera legalidad, pues de acuerdo al nuevo paradigma constitucional, el juez debe tener como norte fundamental la supremacía y el respeto constitucional.

Ello en atención a lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia de jurisprudencia vinculante No. 001-10-PJO-CC (Caso No. 099-09-JP), en la cual señaló:

“La acción de protección procede cuando exista la vulneración de derechos constitucionales proveniente de un acto de autoridad pública no judicial, vulneración que debe ser declarada por el juez constitucional, vía sentencia...”.

Por tanto, la sentencia que motiva la presente acción extraordinaria de protección cumple el parámetro de razonabilidad que se requiere para ser considerado debidamente motivada.

Lógica.-

El parámetro de la lógica de una decisión judicial implica la verificación de la coherencia y pertinencia de las premisas normativas citadas por los juzgadores con los hechos y particularidades que presente cada caso concreto.

En el presente caso, se observa que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas parten de la descripción de los actos expedidos por las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales, y luego de analizar los argumentos de las partes y de acuerdo a la constancia procesal, llegó a la conclusión de que se vulneró los derechos de la actora, Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt, toda vez que al haberse suprimido la partida de ella y de otro grupo de servidores se afectó el derecho al trabajo, por cuanto -afirma la sentencia- disminuye, menoscaba y anula injustamente el mismo y la estabilidad laboral que la actora tenía y de la cual gozaba al amparo de las normas constitucionales contenidas en los artículos 33, 325 y 326 de la Constitución de la República”.

El fallo judicial cuestionado guarda coherencia entre los hechos expuestos, la declaración de afectación de derechos de la accionante Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt y la parte resolutive que acepta la acción propuesta, por lo cual desechó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Por tanto, la sentencia materia de la presente acción supera el examen de lógica.

Comprensibilidad.-

El parámetro de comprensibilidad de la decisión judicial exige que ésta se encuentre expuesta de manera clara y entendible, tomando en cuenta que el fallo no solo está dirigido a las partes que intervienen en la controversia judicial, sino además al gran auditorio social.

De la revisión de la decisión judicial atacada en la presente acción extraordinaria de protección, se puede apreciar que la misma se halla estructurada en sus partes expositiva, considerativa y resolutive, comunes a toda sentencia; además, emplea un lenguaje claro y entendible para cualquier lector, y da las razones del por qué, ante la vulneración de derechos constitucionales -que los jueces advirtieron en el caso sometido a su conocimiento- la acción de protección constituye la vía adecuada y eficaz para garantizar el respeto de esos derechos.

De ello se concluye que la decisión judicial expedida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al reunir los requisitos enunciados, evidencia una debida motivación, en los términos que exige el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Carta Suprema de la República. En consecuencia, carece de sustento la afirmación del legitimado activo, al imputar a los jueces accionados la vulneración del referido derecho.

Afirma también el accionante que la sentencia del 27 de junio de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos.³

De igual forma, la Corte Constitucional, en relación a la seguridad jurídica, ha manifestado que, *“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”*⁴

Desde este análisis, se advierte que, en la acción de protección propuesta por Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales, los operadores jurídicos la han sustanciado de conformidad con las normas constitucionales y legales pertinentes, en debido proceso previstas en el texto constitucional; es decir se ha garantizado la seguridad jurídica, que se fundamenta

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 075-15-SEP-CC, caso No. 0471-13-EP

⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP

en el respeto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Por ello, esta Magistratura advierte que en el proceso constitucional de acción de protección propuesto por Luisa Evangelina Rodríguez Betancourt en contra del Ministerio de Relaciones Laborales, no existe vulneración de los derechos constitucionales invocados, y en consecuencia, deviene en improcedente la presente acción extraordinaria de protección.

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.) Manuel Viteri Olvera, **JUEZ CONSTITUCIONAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 131-16-SEP-CC

CASO N.º 1035-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y la señora Amparito Dávalos García, por sus propios y personales derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 12 de marzo de 2015 y el 17 de junio del mismo año, por el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - La Delicia y la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha respectivamente, dentro de la acción de protección N.º 0003-2015.

El 14 de julio de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la jueza y jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, el 24 de julio de 2015 a las 12:33, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1035-15-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 5 de agosto de 2015, le correspondió al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, la sustanciación de la causa. El secretario general de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 1139-CCE-SG-SUS-2015 del 6 de agosto de 2015 la causa N.º 1035-15-EP.

Mediante providencia dictada el 25 de agosto de 2015, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y esta providencia a los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que en el término de diez días remitan un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda; a los señores Jorge Chang Ycaza y Roberto Murillo Cavagnaro en calidad de juez de coactivas y gerente general de la CFN respectivamente; al procurador general del Estado y al legitimado activo en el correo electrónico señalado para el efecto.

Decisiones judiciales impugnadas

Los accionantes impugnan la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015 a las 16:45, por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - La Delicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0003-2015, la cual en la parte pertinente resolvió:

UNIDAD JUDICIAL DE CONTRAVENCIONES DE TRANSITO LA DELICIA DE PICHINCHA. Quito, jueves 12 de marzo del 2015, las 16h45. VISTOS (...) los accionantes no han justificado, ni probado los presupuestos señalados en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; esto es, la violación de un derecho constitucional; la acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, LA INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO; que en concordancia con el artículo 42 ibídem que hace referencia a la improcedencia de la acción “4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.- Por lo que, se colige que la presente acción de Garantías Constitucionales, se refiere a cuestiones propias del control de la legalidad y de ninguna manera asuntos relativos al control de constitucionalidad. Sin más consideraciones que realizar, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE

DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza por improcedente la acción de protección presentada...

Así también, los accionantes impugnan la sentencia dictada el 17 de junio de 2015 a las 12:16, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual resuelve el recurso de apelación planteado dentro de la acción de protección N.º 0003-2015, que en la parte pertinente señala:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.- Quito, miércoles 17 de junio de 2015, las 12h16. VISTOS (...) En relación a la reparación integral, no se evidencia derechos constitucionales vulnerados, en el proceso coactivo se evidencia que los accionantes están haciendo uso de su legítimo derecho de defensa, teniendo las vías ordinarias para impugnar los actos administrativos que se crean afectados. Por las consideraciones expuestas, la acción planteada no cumple con los requisitos del Art. 40 LOGJCC; es decir deviene en improcedente conforme lo establecido en el artículo 42, números 1, 3 y 4 Ibidem. Por lo expuesto, de conformidad con lo establecido en el Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador, este Tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima el recurso de apelación deducido por los legitimados activos y confirma en todas sus partes la sentencia venida en grado; esto es, desecha la acción de protección deducida por los accionantes...

Antecedentes del caso concreto

El señor Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y la señora Gladys Amparito Dávalos García, por sus propios y personales derechos, presentaron acción de protección con medidas cautelares constitucionales en contra del juez delegado de la Corporación Financiera Nacional, el secretario abogado del Juzgado de Coactivas de la Corporación Financiera Nacional, los depositarios judiciales designados por el juez delegado de coactivas, subgerente regional de coactivas y el gerente general de la Corporación Financiera Nacional.

Esta acción le correspondió conocer al juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito la Delicia de Pichincha, quien mediante sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, resolvió: “se rechaza por improcedente la Acción de Protección presentada...”.

Decisión contra la cual los señores Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y la señora Amparito Dávalos García presentaron recurso de apelación. La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 17 de junio de 2015, “desestima el recurso de apelación deducido por los legitimados activos y confirma en todas sus partes la sentencia venida en grado; esto es, desecha la acción de protección deducida por los accionantes...”.

Argumentos planteados en la demanda

Los señores Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y la señora Amparito Dávalos García en su demanda de acción extraordinaria de protección, señalan en lo principal que han acudido en dos instancias a los jueces de garantías constitucionales, buscando ser tutelados, protegidos y reparados en diversos derechos fundamentales, tales como el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, a recibir de las autoridades resoluciones debidamente motivadas, a la propiedad privada entre otros; por cuanto los funcionarios administrativos de la Corporación Financiera Nacional (CFN), a partir del acto administrativo que expide el juez de coactivas, vulneraron sus derechos constitucionales.

Indican que el juez de primera instancia omitió considerar los aspectos antes señalados y con total simpleza; es decir, sin ninguna carga argumentativa necesaria y suficiente niega su petición, dándole categoría de juez a un funcionario administrativo y determinando que sus alegaciones son de mera legalidad.

Además, señalan que su recurso de apelación fue resuelto por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia, quienes a su parecer, sin sustento racional de ninguna naturaleza, hacen *mutis* respecto de los derechos que alegaron son violados así como tampoco conectan con otros casos y otras sentencias similares en que se ha resuelto motivadamente y se ha declarado la evidente violación de derechos constitucionales.

Precisan que los jueces constitucionales tenían la obligación de motivar su sentencia por mandato constitucional y para ello, debían al menos analizar y observar los fallos contenidos en las distintas sentencias emitidas por la Corte Constitucional; sin embargo, indican que dichos jueces sin ninguna argumentación congruente niegan la acción de protección indicando: “quien alega la existencia de otra vía judicial ordinaria efectiva o adecuada tiene que demostrarlo”; en la presente acción, ello ha sucedido, ya que el accionado ha demostrado fehacientemente con argumentos de hecho y derecho que la vía adecuada para resolver las pretensiones de la parte accionante es la vía administrativa o la contenciosa administrativa (...) sin que la acción de protección sea la vía adecuada para pretender el reconocimiento de derechos que deben ser ventilados en la jurisdicción ya señalada”. Al respecto, los accionantes señalan que no es suficiente que el juzgador crea o piense que la acción de protección no es pertinente para la protección de derechos, sino que por elemental lógica y justicia, deberían sustentar ampliamente por qué no se puede proteger con la acción de protección, lo cual no ocurrió en este caso.

Señalan que se les vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que no existe un mecanismo jurisdiccional o judicial eficaz que no sea la propia acción de protección para tutelar y amparar sus derechos vulnerados, ya que resultaría evidente que “pretender que impugnemos un acto vinculatorio administrativo dentro de un procedimiento coactivo por la vía ordinaria o administrativa, o contenciosa administrativa, -así lo han

dicho los jueces provinciales-, es un absurdo, considerando que omiten al menos explicar, ya que no pudieron motivar, por qué la acción de protección no es la vía eficaz”.

Finalmente relacionan la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica con la falta de motivación de las sentencias que se atacan, cuando los jueces concluyen que: **“la acción planteada no cumple con los requisitos del Art. 40 LOGJCC; es decir deviene en improcedente conforme lo establecido en el Art. 42, números 1, 3 y 4 ibídem”**, sin haber resuelto y argumentado sus decisiones conforme a los precedentes jurisprudenciales y con efecto *erga omnes* que la Corte Constitucional ha emitido en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC (caso N.º 0380-10-EP), que trata justamente sobre la aplicación de estas disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, desconociendo así las decisiones del máximo organismo de justicia constitucional del país.

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, los accionantes consideran que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica garantizados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

La pretensión concreta de los legitimados activos respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

- a) Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la Tutela Judicial Efectiva y al Debido Proceso, en la garantía de motivación, en que han incurrido los JUECES DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA al expedir su fallo de fecha 17 DE JUNIO DE 2015 (...).
- b) Como consecuencia de lo anterior, declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la Tutela Judicial Efectiva y al Debido Proceso, en la garantía de la Motivación, en que incurrió el JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL DE CONTRAVENCIONES DE TRÁNSITO DE LA DELICIA al expedir su fallo de fecha 12 DE MARZO DE 2015, que resuelve desechar la Acción de Protección No. 17158-0003-2015 (...).

Así también solicitan a esta Corte, “aceptar la acción extraordinaria de protección y reparar integralmente nuestros derechos violados y garantías vulneradas (...) para lo cual, podrá disponerse al menos las siguientes medidas”:

- i. Dejar sin efecto las sentencias violatorias expedidas dentro de la acción de protección de derechos No. 0003-2015.
- ii. Ejercer la Corte Constitucional las competencias establecidas en los artículos 429 y 436 (...) de la

Constitución de la República, que en el presente caso amerite (...).

- iii. Disponer a los operadores de justicia y autoridades públicas competentes, cumplan a cabalidad la interpretación vinculante que con efecto *erga omnes* esta Corte Constitucional efectuó (...) respecto de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, particularmente en el sentido de 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 (...).
- iv. Disponer a los operadores de justicia que, siendo claro el tenor de la norma contenida en el artículo 86 (numeral 3) de la Constitución de la República, aplicable a acciones de protección de derechos, lo apliquen correctamente, debiendo entender que, en caso de que la entidad pública no demuestre lo contrario a los argumentos esgrimidos por la parte accionante, deba presumirse como ciertos o verdaderos, los fundamentos o argumentos alegados por la accionante (...).
- v. Disponer la no vinculación a procedimientos administrativos o judiciales de personas naturales, como los hoy accionantes, que perteneciendo a una persona jurídica, deben ser juzgadas de conformidad con la ley correspondiente, y siguiendo las reglas del debido proceso, ante juez competente (...).

Contestación a la demanda

Los doctores Leonardo Xavier Barriga Bedoya, José Miguel Jiménez Álvarez y Miguel Ángel Narváez Carvajal, jueces provinciales de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentaron su informe de descargo y en lo principal, exponen que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación alegado por el legitimado activo en la presente acción, toda vez que, en forma detallada, la sentencia contiene todos los elementos sometidos al derecho procesal constitucional, cumpliendo con las exigencias contempladas en las normas citadas y la doctrina sobre la motivación que existe en abundancia, ya que se encuentra determinadas claramente cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación.

Indican que se ha dado efectivo cumplimiento a las normas de procedimiento previstas en el artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, sin que haya existido omisión de solemnidad alguna, ya que se estableció la legitimidad activa y pasiva tal como lo prevé los artículos 9 literal a y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para seguidamente, en base a los hechos y los argumentos de las partes, identificar el acto emitido por la autoridad pública no judicial que habría vulnerado los derechos de los accionantes y a la luz de los artículos 11 numeral 4, 76 numeral 1, 88 de la Constitución de la República del Ecuador y artículos 6, 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se hace relación a los alegatos de la parte

accionante. En base a esto, señalan los comparecientes que la Sala concluyó que la pretensión que contiene la demanda de acción de protección no cumple con los requisitos del artículo 40 de la Ley ibidem, ya que los argumentos alegados constituyen mera legalidad, sin que exista violación a derechos constitucionales.

Manifiestan que respecto a la seguridad jurídica, la Sala en la sentencia impugnada, aplicó las normas constitucionales y legales garantizando el procedimiento señalado para este tipo de acciones, así como la invocación de normas expresas que justifican la decisión tomada.

Señalan que el derecho a la tutela efectiva comprende el derecho al debido proceso en cuanto a los recaudos básicos que permiten la efectividad de la justicia y que este, a su vez, tiene que ver con el derecho a la defensa, cuya violación no ha sucedido en el presente caso, ya que se aprecia que el trámite dentro de la acción de protección conocida por los jueces de la Sala, obedecen a normas constitucionales y legales propias del derecho procesal constitucional.

En base a lo dicho, los comparecientes manifiestan que la Sala no ha violado los derechos y garantías contemplados en el artículo 76 numerales 1, 3 y 7 literales **c** y **h**, al haber declarado improcedente la acción de protección, en virtud de lo estipulado en el artículo 42 numerales 1 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, los comparecientes solicitan que en sentencia, se niegue la presente acción extraordinaria de protección por ser improcedente, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador.

Terceros interesados

El señor Luis Alberto Andrade Polanco en calidad de subgerente nacional de Patrocinio de la Corporación Financiera Nacional, dentro de la acción extraordinaria de protección, comparece y presenta un informe en derecho bajo la figura de *amicus curiae*.

En lo principal, se refiere al trámite seguido dentro de la acción de protección presentada por Carlos Alberto Pérez Anda, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y Gladys Amparito Dávalos García en contra de la Corporación Financiera Nacional (CFN), del juez delegado de coactivas de la CFN y otros, la misma que fue rechazada en primera y segunda instancia.

Alega que por esta razón los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección, la misma que ha criterio del compareciente no cumple con varios de los requisitos exigidos para su admisibilidad, especialmente en lo que se refiere al numeral 1 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respecto de la argumentación y determinación clara de los derechos constitucionales supuestamente vulnerados durante el desarrollo del juicio coactivo N.º 15-2006 seguido por la Corporación Financiera Nacional (CFN), en contra de la compañía Textiles Río Blanco.

Audiencia pública

De la razón sentada por Secretaría General se desprende que el 07 de abril del 2016, a las 09h00, tuvo lugar la audiencia dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional, a la cual comparecieron los legitimados activos Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear y otros, en compañía de su defensora la doctora Andrea Izquierdo Duncan; como terceros interesados, el doctor Caupolicán Ochoa Neira en representación del gerente y subgerente general de la CFN., y la doctora Jenny Veintimilla Endara en representación de la Procuraduría General del Estado. No comparecen a la audiencia los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pese a estar debidamente notificados.

La doctora Andrea Izquierdo Duncan representante de los legitimados activos, señala en lo principal:

...que los derechos que continúan siendo violentados por las sentencias judiciales que son objeto de la presente acción extraordinaria de protección son los del debido proceso cuyo pilar fundamental es del derecho a la defensa, a ser juzgados por un juez competente, a recibir de las autoridades resoluciones debidamente motivadas, a la propiedad privada y a la protección de su vivienda, el derecho de movilización libre dentro y fuera del país, que se relaciona también con el derecho pleno y libre del ejercicio del trabajo y el derecho de protección especial a personas sujetas a vulnerabilidad. Agrega que las sentencias judiciales que son objeto de esta acción son irracionales, ilógicas y también son incomprensibles ya que ningún principio se halla sustentado en la sentencia de la Corte Provincial. Que han alegado la presunción de inocencia, principio fundamental de toda persona, mismo que ha sido violado, porque no se puede decir que los accionantes han cometido defraudación contra el Estado porque la compañía de la cual son accionistas tienen un crédito o línea de crédito a través de la CFN y porque esta no ha querido ejecutar las garantías que mantiene vigente hasta la presente fecha. Que se vincula a los accionistas a un procedimiento coactivo que había iniciado en el año 2006 y ahora pretende despojarlo de todos sus bienes injusta e ilegalmente. Que las personas que comparecen a la acción de protección, son personas sujetas a doble vulnerabilidad, pues tienen más de 80 años y además adolecen de discapacidad. Los jueces provinciales con estas resoluciones permiten que los señores Pérez de Anda puedan ser despojados del único bien de vivienda que tienen, porque están continuando con la ejecución de una coactiva arbitraria, injusta que no les compete por no tener funciones jurisdiccionales...

El doctor Caupolicán Ochoa Neira en representación del gerente y subgerente general de la CFN, tercero con interés en la cusa, señala en lo fundamental:

...la CFN es una entidad que pertenece al Estado ecuatoriano y que administra fondos públicos de conformidad con lo que establece el Art. 3 del Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; la CFN tiene la obligación de recuperar los créditos que en su momento otorga cumpliendo con todas las formalidades de rigor y en esa actividad de recuperar los créditos que en su momento facilita a quienes quieren dedicarse a la actividad productiva, tiene que agotar todos

los mecanismos legales que se encuentran a su disposición y la Corporación lo ha hecho respetando irrestrictamente las normas del debido proceso, respetando de manera severa y exigente todas las normas de nuestro ordenamiento legal. Señala que condice con el criterio expresado en la sentencia dictada por los señores jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que cumple con las exigencias del debido proceso, con la garantía de motivación, toda vez que en forma detallada esa misma sentencia que ha sido impugnada, contiene todos los elementos sometidos al derecho procesal constitucional. La demanda de protección no cumplía con los requisitos establecidos en los artículos 40 y 42 de la ley de la materia, ya que los argumentos que en su momento fueron alegados en la acción de protección, constituyen mera legalidad, como afirmaron los jueces, con toda razón, sin que exista violación a derechos constitucionales. También se respetó la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva por parte de los jueces de la Corte Provincial. El numeral 10 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial da una salida de carácter legal a las impugnaciones, frente a la sentencia dictada por el juzgado de coactivas de la CFN...

Finalmente, la doctora Jenny Veintimilla Endara, en representación de la Procuraduría General del Estado, expresa:

...La sentencia impugnada tiene la debida motivación, al cumplir con los requisitos de razonabilidad, lógica y la comprensibilidad; lo que se demuestra aquí es la inconformidad con la sentencia. En cuanto a los derechos a la propiedad y a la movilidad, son medidas propias de un juicio coactivo ajenas a sede constitucional y en cuanto a la condición de tercera edad de los accionantes, si bien la Constitución de la República establece a los adultos mayores dentro del grupo de atención prioritaria, la ley establece sus condicionamientos, por lo que no cabe manifestar que existe discriminación alguno, porque han sido sujetos de un juicio coactivo; es precisamente por la responsabilidad que adquirieron en años anteriores, en sus calidades de accionantes de una empresa, entonces no hay tal vulneración al derecho a la igualdad ni discriminación alguna, por lo que solicita se rechace esta acción extraordinaria de protección por improcedente...

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...” y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

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

Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados

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

1. La sentencia dictada el 17 de junio de 2015, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - La Delicia, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

3. Las decisiones judiciales impugnadas, ¿vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia dictada el 17 de junio de 2015, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal, señalan que la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha vulnera sus derechos constitucionales, por cuanto:

Los jueces por una parte indican que los accionantes no hemos justificado, no probado LA INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO; dejando latente por supuesto que SÍ EXISTE UN DERECHO VIOLADO. Y de otra parte, cayendo en contradicción (lo cual refuerza la falta de MOTIVACIÓN), determinan que, pese a que puede haber un derecho violado (...) sin siquiera explicar, peor aún argumentar fuertemente porque nuestra acción de protección no es procedente.

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, el cual determina:

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

En este sentido, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establece que todas las decisiones expedidas por las autoridades públicas deben demostrar el camino seguido para ser adoptadas, esto es deben contener una justificación que permita saber las razones por las cuales se formularon.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 270-15-SEP-CC, precisó que:

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro

contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión¹.

Por consiguiente, la motivación es una garantía fundamental del debido proceso ya que evita la arbitrariedad, en tanto se constituye en un requisito sustancial de las decisiones judiciales, permitiendo que la ciudadanía pueda fiscalizar los actos públicos y a partir de ello, ejercer los derechos que le asisten.

Así, este Organismo en la sentencia N.º 062-14-SEP-CC, estableció:

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 mismas².

En razón de lo señalado, las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones, puesto que la consecuencia de emitir una decisión inmotivada es su nulidad, además como la sanción a la autoridad que la emite.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9, precisa que: “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 del proceso”.

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha establecido que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, debe cumplir tres requisitos los cuales son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

La razonabilidad implica la emisión de una decisión fundada en principios constitucionales y en disposiciones que guarden relación con la acción en la cual se dicta y que su argumentación, no contradiga el ordenamiento jurídico. Por su parte, la lógica se entiende como la debida estructuración de la decisión en un orden lógico, a partir del cual las premisas jurídicas, guarden relación con las premisas fácticas y que de su contraposición, se obtengan los razonamientos que finalmente lleven a la autoridad judicial a la resolución del caso, es decir es la ordenación lógica de las premisas que conforman una decisión. Finalmente, la comprensibilidad implica que la sentencia se encuentre redactada en un lenguaje claro y sencillo de fácil comprensión por parte de la ciudadanía.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 270-15-SEP-CC.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 290-15-SEP-CC, precisó:

Bajo este esquema de fuentes jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que toda sentencia o auto gozará de motivación siempre que su contenido cumpla con los tres parámetros referidos, en cuyo caso, para el efecto de establecer la falta de motivación, dichos elementos no son concurrentes, es decir, bastará que uno de ellos no se haya cumplido dentro de la sentencia o auto en análisis, para determinar que la misma carece de motivación y, como tal, vulnera el derecho al debido proceso³.

Por lo que a fin de determinar si la decisión analizada cumple con los requisitos de motivación, es necesario referirse a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional. Así, la acción de protección es una garantía establecida en la Constitución del año 2008 como aquel mecanismo encaminado a tutelar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la norma constitucional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este contexto, el artículo 88 de la Constitución precisa que:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

De esta forma, la acción de protección es la garantía creada para la protección de derechos, en tanto procede frente a su vulneración por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, políticas, públicas y personas particulares. En tal sentido, esta acción, como parte de las garantías jurisdiccionales, se encuentra desprovista de formalidades y su procedimiento deberá ser sencillo, rápido y eficaz, conforme lo determinado en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República.

En este marco, los jueces constitucionales al constituirse en los garantes del respeto a la Constitución, deben garantizar que las garantías jurisdiccionales cumplan el fin por el cual fueron creadas. Así, en el caso de la acción de protección, el ámbito de análisis de los jueces constitucionales se constituye en la “verificación de la vulneración de derechos”.

Por tal razón, la motivación emitida en la resolución de una acción de protección debe ser formulada a partir del análisis de los derechos alegados en la demanda por parte del accionante y de aquellos que sean necesarios, a efectos de resolver el caso concreto. En este sentido, los jueces constitucionales no pueden negar una acción de protección bajo el único argumento de que se trata de un

tema de legalidad, ya que previamente deben determinar si el acto u omisión demandado vulneró o no algún derecho constitucional, y partir de ello determinar la procedencia o improcedencia de la acción.

La Corte Constitucional ha señalado que: «Del análisis de lo señalado por esta Corte, se desprende que los jueces constitucionales tienen la obligación de “verificar la vulneración de derechos” bajo una argumentación razonada a partir de la cual se determine si un caso concreto corresponde conocer a la justicia constitucional o caso contrario se encasilla en un tema de legalidad»⁴.

Ahora bien, una vez determinado el escenario jurídico que presenta el caso concreto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia impugnada vulnera derechos constitucionales.

Del análisis del cumplimiento del requisito de **razonabilidad** de la sentencia, se desprende que los jueces en el considerando sexto, determinan su competencia para conocer el recurso de apelación en virtud de lo dispuesto en los artículos 24 y 166 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, normas que regulan la competencia de los jueces constitucionales para resolver los recursos de apelación propuestos.

En igual sentido, declara la validez de la causa. En el punto 6.3, la Sala se refiere a la justicia constitucional, determinando que esta se manifiesta en la Constitución de la República, la cual debe ser interpretada y aplicada en forma integral, así la Sala además manifiesta:

En un estado constitucional de derechos y justicia como Ecuador, rige el principio de supremacía constitucional, el mismo que obliga principalmente a los jueces hacer efectivo su ejercicio así como la práctica efectiva de proteger los derechos y garantías constitucionales y también los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este contexto, que las garantías jurisdiccionales son acciones expeditas que tienen las personas para acudir a la administración de justicia y hacer efectivos sus derechos, sin más trámite; una de esas acciones, es la de “Protección de derechos” o conocida como “acción de protección”...

A partir de este análisis del marco constitucional vigente, que se encuentra acorde con el modelo previsto en la norma constitucional, la Sala cita al artículo 88 de la Constitución, así como al artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y concluye «por tanto para la procedencia de la acción de protección, se requiere de: 1) La existencia de “derechos reconocidos en la Constitución, Tratados y Convenios Internacionales”; 2) La existencia de un “acto u omisión” que emane de autoridad pública no judicial; y, 3) Que el acto vulnere derechos constitucionales del accionante». Para fundamentar sus

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 290-15-SEP-CC.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 303-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 518-14-SEP-CC.

argumentos, la Sala además cita lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC, que se refiere a la procedencia de la acción de protección.

Adicionalmente, la Sala cita la sentencia N.º 016-13-SEP-CC dictada por esta Corte, la cual determina reglas de cumplimiento obligatorio en relación a las garantías constitucionales en la que se determinó que la competencia de la autoridad judicial en la jurisdicción constitucional, se concreta en la vulneración de derechos constitucionales.

Más adelante, la Sala cita al artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el que determina se establecen dos obligaciones importantes, como es la de respetar y de garantizar los derechos. En virtud de estas normativas, determina que se expidió la Constitución vigente, por lo que la acción de protección a su criterio es una garantía primordial de protección de derechos. No obstante, la Sala precisa: “Esta acción de protección no puede referirse a temas en los cuales se discuta asuntos de mera legalidad, que puedan ser analizados y resueltos por los órganos de jurisdicción regular, en los cuales no se encuentren directamente involucrados derechos fundamentales”.

En efecto, la acción de protección es la acción idónea para conocer vulneraciones de derechos constitucionales, puesto que tal como lo ha señalado esta Corte, las garantías jurisdiccionales se constituyen en los mecanismos de protección de derechos.

Por consiguiente, se evidencia que la Sala establece su competencia en virtud de las normas que correspondían, además de que se refiere a la acción que se encuentra conociendo, en tanto analiza el objetivo de la acción de protección y su presencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como una garantía jurisdiccional cuyo ámbito de análisis, es la tutela de derechos constitucionales, por lo que se cumple el requisito de razonabilidad.

En cuanto al **requisito de lógica**, se desprende que la sentencia inicia por referirse a los antecedentes del caso concreto, señalando en lo principal que el 9 de febrero de 2015, el secretario del Juzgado de Coactivas de la Corporación Financiera Nacional en compañía de varios miembros de la Policía Nacional, se presentaron en el domicilio de los accionantes con el fin de tomar fotografías de la vivienda, a efectos de embargar el inmueble, lo cual fue efectuado sin notificación alguna.

Además, en la sentencia, se determina que recién el 12 de febrero, se les notificó con el auto del 9 de febrero, el cual disponía el embargo de la vivienda en la que los accionantes alegan haber habitado por aproximadamente 20 años.

Establecen además como antecedentes, que los accionantes alegaron que el acto administrativo era ilegal, en tanto se les vinculó a un proceso contra la compañía Textiles Río Blanco S. A., a pesar de que este proceso había iniciado en el año 2006.

En el considerando segundo, la Sala se refiere a la legitimación activa y pasiva de la acción de protección,

lo cual señala ha sido cumplido en el caso concreto. En el considerando tercero, se determinan los derechos presuntamente vulnerados, los cuales en lo principal son el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, derecho a la propiedad, derechos de libertad, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Por su parte, en los considerandos tercero y cuarto, la Sala establece las alegaciones de los sujetos procesales, así, en cuanto a las alegaciones de los accionantes, se limita a transcribir todo lo señalado en la demanda en la que se determinó la vulneración de derechos constitucionales, sin observar que los accionantes pertenecen a un grupo de atención prioritaria. Además, la Sala resume lo señalado por los accionados y por la Procuraduría General del Estado, los cuales se centran principalmente en cuestionar la procedencia de la acción de protección.

En el considerando quinto, la Sala enumera los recaudos procesales del caso concreto, sin embargo no emite ningún análisis de estos. Las consideraciones de la Sala son establecidas en el considerando seis, en el cual, tal como se señaló en el análisis que precede, la Sala emitió criterios que desnaturalizaron la acción de protección, limitándose a establecer sus requisitos de “procedencia”; no obstante, la Sala omitió verificar la vulneración de derechos constitucionales, tal como correspondía hacerlo en virtud de constituirse en jueces constitucionales.

En este sentido, no se evidencia que la decisión se encuentre sustentada en las premisas que correspondían dada la naturaleza de la garantía jurisdiccional, puesto que la Sala únicamente, se limita a señalar que la acción es improcedente puesto que la misma al proceder de la sustanciación de un juicio coactivo puede ser impugnada a través de la vía ordinaria más no de la constitucional.

En este sentido, los jueces integrantes de la Sala, no actuaron como jueces constitucionales en el presente caso, ya que emitieron criterios que contradijeron la acción de protección, además de que llegaron a conclusiones que no se sustentaron en la “verificación de la vulneración a derechos constitucionales”.

Por consiguiente, la decisión analizada, al carecer de las premisas que correspondían, incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al **requisito de comprensibilidad**, se evidencia que la sentencia a pesar de encontrarse redactada en un lenguaje claro, contiene argumentaciones incompletas que no corresponden en virtud de la naturaleza de la acción de protección. Por lo que la decisión incumple el requisito de comprensibilidad.

En este sentido, la sentencia analizada, al incumplir los requisitos de lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. La sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito La Delicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, establecen que la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015 por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - La Delicia vulnera sus derechos constitucionales, en tanto se niega la acción de protección “sin una carga argumentativa necesaria y suficiente”.

Por lo que, la Corte Constitucional procederá a determinar si la decisión impugnada cumple los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En cuanto al requisito de **razonabilidad**, se desprende que la autoridad judicial en el considerando primero, establece su competencia para dictar sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República y el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en igual sentido se declara la validez de la acción de protección.

Estas normas establecen por una parte, la competencia de los jueces constitucionales para conocer las acciones de protección y por otra parte, regulan la garantía jurisdiccional.

En este sentido, se evidencia que el juez para establecer su competencia, así como para referirse al tipo de acción puesta en su conocimiento, se fundamentó en las disposiciones jurídicas que correspondían por lo que se cumple el requisito de razonabilidad.

En lo que respecta al **requisito de lógica**, se evidencia que la decisión inicia por establecer los antecedentes de la causa, para posteriormente referirse a lo señalado por los accionantes en su demanda, así como de lo manifestado por los accionados en la contestación a la misma.

Posterior a esto, se enuncian las pruebas presentadas por las partes. En los considerandos cuarto, quinto y sexto, el órgano judicial se refiere al proceso coactivo, el cual determina que puede ser impugnado en la vía ordinaria. En este sentido, todo el análisis efectuado por el juez, se limita a señalar que no cabe acción de protección en contra de decisiones dictadas en procesos coactivos, en tanto manifiesta:

... los derechos que pudieren ser vulnerados por una decisión del Juez Delegado de Coactivas –funcionario público- que de ser el caso acaciera con los accionantes, se encuentran consagrados y regulados por normas de carácter legal, que contienen vías administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos.- El camino o vía se configura mediante la impugnación, que no es otra cosa que el oponerse, refutar, contradecir por parte del administrado que, se sienta perjudicado al considerar que sus derechos han sido vulnerados.

Criterio que tal como se señaló en el análisis del requisito de razonabilidad restringe a la garantía jurisdiccional

y además contradice lo señalado por esta Corte en su jurisprudencia, en la cual ha precisado: “En consecuencia, queda claro que los procesos de coactivas, ejercidos por las entidades a las cuales se ha dotado de esta facultad, constituyen actos administrativos de autoridad pública no judicial, que pueden ser impugnados mediante el ejercicio de las acciones de garantías jurisdiccionales de protección de derechos constitucionales”⁵.

Adicionalmente, la autoridad judicial, sin verificar la vulneración de derechos, concluye que: “Por lo que, se colige que la presente acción de Garantías Constitucionales, se refiere a cuestiones propias del control de legalidad y de ninguna manera asuntos relativos al control de la constitucionalidad”. Lo cual demuestra que para llegar a la conclusión de que es un tema de legalidad, el juez incumple su deber de analizar los derechos constitucionales que fueron alegados en la demanda, ya que solo se limita a cuestionar la naturaleza del proceso coactivo.

De esta forma, la decisión judicial impugnada se encontró desprovista de las premisas que correspondían dada la naturaleza de la acción de protección, puesto que en ninguna parte de la sentencia se evidencia que se analicen los derechos alegados, ni mucho menos se efectúe un análisis de los hechos del caso concreto, en tanto el juez se limita a referirse a la naturaleza de las decisiones del proceso coactivo, respecto de las cuales determina que no cabe acción de protección, lo cual, como se señaló, se encuentra en contradicción con lo indicado por la Corte Constitucional.

En este sentido, la decisión analizada, al carecer de las premisas que correspondían, y al contener premisas jurídicas que atentan contra el ordenamiento jurídico, incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto a la **comprensibilidad**, se evidencia que si bien la decisión contiene palabras claras y sencillas, la falta de un razonamiento acerca de la vulneración de derechos, no permite entender la decisión, por lo que se incumple este requisito.

Por consiguiente, la sentencia analizada, al incumplir los requisitos de lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Las decisiones judiciales impugnadas, ¿vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República?

Tal como se señaló en los problemas jurídicos analizados, las autoridades judiciales que conocieron la acción de protección tanto en primera instancia como en segunda, negaron la garantía alegando que era un tema de legalidad, por cuanto se estaba impugnando una decisión dictada dentro de un proceso coactivo, lo cual, a su criterio, únicamente, puede ser impugnado en la vía ordinaria y no

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 151-14-SEP-CC.

en la constitucional. Por lo que corresponde a esta Corte, determinar si el criterio mantenido en las dos decisiones, vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

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

Por lo que este derecho se constituye en un derecho integral que permite que las personas al acceder a la justicia, obtengan de esta un proceso en el que se respeten los derechos de las partes y se expida una decisión motivada. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 187-14-SEP-CC, estableció: “Es claro entonces que el derecho a la tutela judicial, no implica únicamente el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los jueces y juezas de ajustar sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal correspondiente, por tanto, este derecho constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de realizar la vigencia de los derechos constitucionales”⁶.

En este contexto, es necesario precisar que en consideración al principio de interdependencia de los derechos garantizado en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución que determina: “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”, el derecho a la tutela judicial efectiva guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, ya que permiten de forma conjunta que las personas acudan a la justicia con la confianza de que dentro de cada proceso se aplicará la normativa previa y se garantizará los derechos de las partes.

Así, el derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución, en el cual se establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por lo expuesto, este derecho garantiza el máximo respeto a la norma constitucional, así como la aplicación de normativa jurídica previa y clara por parte de las autoridades públicas.

Por tanto, la seguridad jurídica se constituye en un derecho de sustancial importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, puesto que destaca la supremacía constitucional y además otorga confianza a la ciudadanía de que el actuar público respetará lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 173-14-SEP-CC, estableció que:

Este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la máxima norma del ordenamiento jurídico, así como también la previsibilidad del derecho mediante la aplicación de normativa preexistente a un hecho determinado.

En tal sentido, este derecho permite que el sistema jurídico otorgue una solución concreta a los diferentes casos fácticos, siendo una obligación de las autoridades competentes encausar sus actuaciones mediante el respeto de las disposiciones constitucionales y la aplicación de la normativa correspondiente⁷.

Por lo expuesto, la seguridad jurídica, además de ser un derecho, se constituye en una obligación de todas las autoridades públicas, las cuales deberán garantizarlo a través del respeto a los derechos constitucionales y a la aplicación de la normativa jurídica que rige cada caso concreto.

En consecuencia, a efectos de analizar si los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica fueron vulnerados en el caso concreto, la Corte Constitucional debe precisar que la tutela judicial efectiva se encuentra conformada por tres elementos, a saber: a) acceso al órgano judicial; b) debida diligencia de los órganos de administración de justicia y c) efectiva ejecución de la decisión.

En razón de lo señalado, la Corte Constitucional, considerando las argumentaciones de los accionantes, procederá a referirse a los dos elementos de la tutela judicial efectiva, siendo necesario precisar que en el análisis del segundo elemento este será abordado en relación con el estudio de la seguridad jurídica, puesto que para observar la debida diligencia de los órganos judiciales, es indispensable evidenciar si su resolución fue expedida, observando la Constitución y la normativa vigente.

Acceso al órgano judicial

Del análisis del expediente, se desprende que los señores Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y la señora Gladys Amparito Dávalos García, por sus propios y personales derechos presentaron acción de protección con medidas cautelares constitucionales en contra del juez delegado de la Corporación Financiera Nacional, el secretario abogado del Juzgado de Coactivas de la Corporación Financiera Nacional, los depositarios judiciales designados por el juez delegado de coactiva, subgerente regional de Coactivas y el gerente general de la Corporación Financiera Nacional.

Esta acción correspondió conocer al juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - la Delicia, el cual mediante sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, resolvió: “se rechaza por improcedente la Acción de Protección presentada...”.

Decisión contra la cual los señores Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos y

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 187-14-SEP-CC.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 173-14-SEP-CC.

la señora Amparito Dávalos García presentaron recurso de apelación. La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 17 de junio de 2015, “desestima el recurso de apelación deducido por los legitimados activos y confirma en todas sus partes la sentencia venida en grado; esto es, desecha la acción de protección deducida por los accionantes...”.

Por lo que evidencia que los accionantes acudieron ante la justicia, presentando su acción de protección, ante lo cual fueron parte activa durante el proceso, recibiendo en primera instancia la decisión dictada por el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito - la Delicia respecto de la cual presentaron recurso de apelación, el que fue conocido por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual resolvió desestimar el recurso interpuesto.

Lo señalado permite a esta Corte evidenciar que se cumplió con el primer elemento de la tutela judicial efectiva.

Debida diligencia de los órganos de administración de justicia

Para abordar el segundo elemento de la tutela judicial efectiva, se debe precisar que las decisiones impugnadas son expedidas en el marco de la resolución de la acción de protección presentada por los accionantes en contra de la Corporación Financiera Nacional. Esta garantía jurisdiccional conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución tiene como objeto la tutela y protección de los derechos constitucionales.

El artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

Siendo así, los jueces constitucionales, a efectos de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, se encuentran en la obligación de preservar la esencia de la acción de protección, garantizando que la garantía cumpla su objetivo, a través del análisis de la vulneración de derechos en cada caso puesto a su conocimiento.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, precisó:

En tal circunstancia, los jueces constitucionales, entendidos como garantes de los derechos, tienen la obligación y el deber constitucional de brindar una efectiva garantía constitucional a las personas cuyos derechos han sido vulnerados por cualquier acto u omisión. Para lograr este cometido, los jueces tienen un papel activo en el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, el mismo que no se limita a la sustanciación de garantías jurisdiccionales observando los procesos convencionales, sino además al establecimiento de parámetros dirigidos a todo el auditorio social para la eficaz garantía de

los derechos establecidos en la Constitución, como norma suprema que rige todo nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que conforme el texto constitucional, el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas⁸.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, estableció que:

En tal sentido, esta garantía, por excelencia, es el mecanismo idóneo, eficaz y apropiado para la tutela de derechos constitucionales, razón por la cual, el modelo constitucional actual exige a los operadores de justicia, en su papel de jueces constitucionales y por ende garantes de la Constitución, velar para que esta garantía cumpla su objetivo constitucional.

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en que circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden⁹.

En virtud de la jurisprudencia citada, se puede establecer que la acción de protección se constituye en una garantía integral, puesto que procede respecto de vulneraciones a derechos constitucionales en actos u omisiones emitidos por autoridades públicas no judiciales, frente a políticas públicas y personas particulares, en los casos previstos en la normativa. Por tal razón, esta garantía tiene una legitimación activa y un ámbito de acción amplio, en tanto tutela todos los derechos constitucionales.

Del análisis del caso concreto, se desprende que el argumento principal del juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de la Delicia, en la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, se centra en determinar que los derechos que pudieren ser vulnerados por una decisión del juez delegado de coactivas (funcionario público), “que de ser el caso acaeciera con los accionantes, se encuentran

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC.

consagrados y regulados por normas de carácter legal, que contienen vías administrativas para el reconocimiento de esos derechos”. Además sostiene que:

... como en el presente caso se ha visto que, los accionantes pueden ejercitar su derecho, mediante otro mecanismo de defensa judicial adecuado, como el de interponer excepciones al Juicio Coactivo, procedimiento establecido en las normas del Código de Procedimiento Civil Art. 968 y siguientes; así mismo se evidencia que en el Art. 977 *ibidem*, respecto de la JURISDICCIÓN COACTIVA permite a los accionantes recurrir del fallo; la norma dispone: “La sentencia será susceptible del recurso de segunda instancia, para ante la Corte Superior, si dicha suma no excede de quinientos dólares de los Estados Unidos de América. En segunda instancia se podrá conceder el término de seis días para la prueba, vencido el cual se fallará sin otra sustanciación. La apelación se concederá en el efecto devolutivo...”

En este sentido, para la autoridad judicial, los derechos vulnerados en un proceso coactivo únicamente tienen tutela en la justicia ordinaria. Criterio que tal como se señaló anteriormente contraviene el modelo constitucional vigente, puesto que los derechos constitucionales pueden ser vulnerados de diferentes formas, y por tal razón, resulta restrictivo señalar que en el proceso coactivo dichas vulneraciones son legales más no constitucionales. Esta actuación genera una desprotección jurídica a los accionantes, en tanto se desnaturaliza la garantía jurisdiccional.

Por su parte, la decisión dictada en segunda instancia, esto es en la resolución del recurso de apelación presentado por los accionantes en contra de la decisión referida, establece como argumento principal para negar el recurso, el siguiente: “En este sentido, el juicio coactivo no puede ser impugnado por vía constitucional, pues, al tratarse de actos administrativos, su conocimiento y resolución corresponde a la vía judicial ordinaria, atento a lo prescrito en el Art. 173 de la CRE, que estipula: “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”.

Lo cual se traduce en el hecho de que la Sala cierra la posibilidad de que las decisiones adoptadas en procesos coactivos, puedan ser impugnados en la vía constitucional.

Al respecto, sobre la argumentación de las autoridades judiciales que conocieron y sustanciaron la acción de protección, la Corte Constitucional manifestó: “En consecuencia, queda claro que los procesos de coactivas, ejercidos por las entidades a las cuales se ha dotado de esta facultad, constituyen actos administrativos de autoridad pública no judicial, que pueden ser impugnados mediante el ejercicio de las acciones de garantías jurisdiccionales de protección de derechos constitucionales”¹⁰.

De esta forma, la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones dictadas en procesos coactivos, no escapan

del control constitucional en los casos en que vulneren derechos constitucionales, puesto que los mecanismos idóneos para conocer estas vulneraciones son las garantías jurisdiccionales. Además la Corte Constitucional en la sentencia N.º 173-12-SEP-CC, estableció:

Los jueces de la Segunda de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, en su fallo, desconocen la supremacía de la norma constitucional, pues fincan su decisión en disposiciones de orden legal (Ley Orgánica de la Función Judicial), cuando estas se encontraban en franca contradicción con el principio constitucional, de unidad jurisdiccional, que prohíbe a las funciones del Estado, ajenas a la función judicial, el desempeñar funciones de administración de justicia, (artículo 168 numeral 3); y es este error conceptual, doctrinario y constitucional el que lleva a que se conciba contra natura la calidad de judicial a la acción coactiva, cuando la misma, por su naturaleza, es de carácter administrativo y por ende posibilita el debido ejercicio de la acción de protección contra dichas actuaciones administrativas que conlleven la vulneración de derechos constitucionales¹¹.

Siendo así, la argumentación esgrimida en las dos decisiones judiciales analizadas, atenta contra los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, ya que los jueces que conocieron la acción de protección no cumplieron el objetivo de la misma, esto es la tutela directa y eficaz de los derechos constitucional, puesto que negaron el acceso de los accionantes a una garantía jurisdiccional amplia como la acción de protección, bajo el criterio de que respecto a las decisiones dictadas en procesos coactivos no cabe acción de protección, en tanto tienen tutela en la vía ordinaria.

Esta limitación de la garantía, no es admisible en el nuevo modelo constitucional vigente, ya que los jueces constitucionales determinan una prohibición para acceder a la garantía, como es frente a decisiones de procesos coactivos, lo cual no solo contradice lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, sino que además se encuentra en contradicción con la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional en la cual se ha determinado que las decisiones dictadas en estos procesos, se constituyen en actos administrativos que pueden ser impugnados a través de una acción de protección.

Por las razones expuestas, las decisiones judiciales analizadas, vulneran los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva en su segundo elemento.

Situación que además se agrava en el hecho de que los accionantes son adultos mayores y por lo tanto, pertenecen a los grupos de atención prioritaria previstos en el artículo 36 de la Constitución de la República, por lo que la afectación a derechos evidenciada en el presente caso, genera una afectación mayor a los accionantes.

Por las consideraciones esgrimidas, esta Corte Constitucional estima además indispensable determinar que

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 151-14-SEP-CC.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 173-12-SEP-CC.

el caso analizado, presenta una situación fáctica excepcional, por cuanto las autoridades judiciales que conocieron la acción de protección tanto en primera instancia, así como en segunda, no preservaron la naturaleza de la garantía jurisdiccional, pues omitieron pronunciarse sobre la alegación de la vulneración de derechos de los accionantes que tal como se señaló, se constituyen en adultos mayores, por lo que este Organismo, dadas las circunstancias de este caso, establece que el mismo no guarda relación con el caso N.º 1053-15-EP, que fue resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 009-16-SEP-CC, puesto que dentro de este se determinó que las autoridades judiciales sometieron a debate constitucional asuntos de legalidad, inobservando lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 12 de marzo de 2015, por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito La Delicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0003-2015.
 - 3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 17 de junio de 2015, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0003-2015.
 - 3.3 Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015, por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito La Delicia.
 - 3.4 Disponer que previo sorteo, una nueva judicatura conozca y resuelva la acción de protección presentada, en observancia de lo señalado en esta sentencia y las garantías del debido proceso.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza y Tatiana Ordeñana Sierra en sesión del 20 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1035-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 26 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.**CASO N.º 1035-15-EP**

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 11 de mayo de 2016, las 17h10.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente los escrito presentados el 29 de abril de 2016 por los legitimados activos, Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Amparito Dávalos García y Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos, y por la Dra. María Cristina Martínez Astudillo, procuradora judicial del Ec. Roberto Murillo Cavagnaro, gerente y representante legal de la Corporación Financiera Nacional (CFN), mediante los cuales solicitan aclaración de la sentencia N.º 131-16-SEP-CC, expedida en el presente caso el 20 de abril de 2016 y notificada el 26 de abril de 2016.- Para atender lo solicitado, esta Corte efectúa las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para atender el pedido de ampliación y aclaración presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **SEGUNDA.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Por tanto, se reitera que las decisiones constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, con lo cual esta Corte Constitucional garantiza el derecho

de petición de las partes.- **TERCERA.-** En el presente caso, la sentencia expedida por la Corte Constitucional es absolutamente clara y entendible al declarar la vulneración de derechos constitucionales alegados, y en consecuencia, resolver aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por los legitimados activos, así como establecer de manera precisa las medidas de reparación a favor de dichos accionantes.- **CUARTA.-** Los legitimados activos no precisan cuáles han sido los puntos controvertidos respecto de los cuales la Corte Constitucional haya omitido pronunciarse, y por el contrario centran su alegación en el hecho de que, no obstante haberse dejado sin efecto las sentencias judiciales expedidas en la acción de protección de la cual derivó la presente acción extraordinaria de protección, “se permite la continuidad o la persistencia de dichas vulneraciones a los derechos y libertades humanas”, puesto que “la CFN ha apresurado la ejecución indebida de la coactiva (...) para rematar el bien inmueble” de propiedad de los legitimados activos. Así mismo los accionantes dicen temer que hasta que un nuevo juez conozca y resuelva la acción de protección (conforme lo ordenado en la sentencia expedida en la presente acción extraordinaria de protección), “la CFN emita nuevos actos que determinen el incumplimiento de la sentencia y continúen con violaciones a nuestras libertades y garantías constitucionales”.- **QUINTA.-** Al respecto, esta Magistratura estima necesario hacer las siguientes precisiones: **a)** La sentencia expedida en la presente acción extraordinaria de protección dispone retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015 (primera instancia) por la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de La Delicia, y que sea otro juez, previo sorteo, que conozca y resuelva la acción de protección propuesta por los legitimados activos; **b)** De ello se infiere que, en virtud de la sentencia emitida por esta Magistratura, la consecuencia jurídica que deviene de ella es que quedan también sin efecto todos los actos y diligencias judiciales tendientes a la ejecución de la sentencia expedida dentro del proceso de acción de protección propuesta por Carlos Alberto Pérez de Anda Alvear, Amparito Dávalos García y Carlos Andrés Pérez de Anda Dávalos, hasta que exista una nueva sentencia judicial en firme o ejecutoriada; **c)** Por tanto, cualquier decisión judicial que se expida con posterioridad a la sentencia dictada en la presente acción extraordinaria de protección -relacionada con la ejecución de las sentencias que han sido dejadas sin efecto- carecerán de eficacia jurídica.- **SEXTA.-** En relación al pedido de aclaración formulado por la Dra. María Cristina Martínez Astudillo, procuradora judicial del gerente de la CFN, solicita se aclare “en qué momento el juez inferior vulneró el derecho a la seguridad jurídica si en la sentencia se manifiesta de manera clara que la acción de protección no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 42 numerales 1, 3 y 4 de la norma ibídem”.- **SÉPTIMA.-** Ante ello se precisa que la sentencia expedida por esta Corte señaló de manera clara y entendible lo siguiente: “... el argumento principal del juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de La Delicia (...) se centra en determinar que los derechos que pudieren ser vulnerados por una decisión del juez delegado de coactivas (funcionario público), que de ser el caso acaeciera con los accionantes, se encuentran consagrados y regulados por normas de carácter legal, que contienen vías administrativas para el

reconocimiento de esos derechos...”, criterio respecto del cual esta Magistratura lo estima como una limitación a la garantía (acción de protección), que “no es admisible en el nuevo modelo constitucional vigente, ya que los jueces constitucionales determinan una prohibición para acceder a la garantía, como es frente a las decisiones de procesos coactivos, lo cual no solo contradice lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, sino que además se encuentra en contradicción con la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional en la cual se ha determinado que las decisiones dictadas en estos procesos se constituyen en actos administrativos que pueden ser impugnados a través de una acción de protección, de lo cual se infiere que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, como expresamente se dejó indicado en la sentencia dictada por esta Magistratura.- Por tanto, el Pleno de la Corte Constitucional, en los términos expuestos, atiende los pedidos de aclaración y ampliación de la sentencia N.º 131-16-SEP-CC, formulados por los legitimados activos y el tercero interesado (CFN). **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

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

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 135-16-SEP-CC

CASO N.º 1524-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante oficio N.º 138-SLNA-CPJM, recibido el 2 de septiembre de 2011 a las 10:41, el presidente de la Sala de lo

Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Portoviejo, remitió a la Corte Constitucional el expediente de la acción de protección, adjuntando la demanda extraordinaria de protección propuesta por la ingeniera María Eugenia García Zambrano en contra de la sentencia dictada, el 25 de julio de 2011 a las 10:30, dentro de la acción de protección N.º 33-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 2 de septiembre de 2011, recibió el caso signado con el N.º 1524-11-EP, certificando que "... en referencia a la acción N.º 1524-11-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción..."

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuesa, en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 9 de enero de 2012 a las 15:29, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1524-11-EP.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, como se desprende del memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Llor, la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 1524-11-EP, mediante providencia emitida el 25 de junio de 2013 a las 08:13 y dispuso notificar con el contenido de este auto y la demanda respectiva a las partes procesales, a los jueces de la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y a la Universidad Técnica de Manabí con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro de un plazo de trece días; así también, se hizo conocer con el contenido de la demanda y de este auto al procurador general del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces que conformaron la primera renovación parcial de la Corte Constitucional. En la misma fecha, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de los expedientes constitucionales, correspondiéndole al juez constitucional, Víctor Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador mediante providencia del 12 de abril de 2016 a las 14:30, avocó conocimiento del presente caso, notificando a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes.

Decisión judicial impugnada

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ, SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Portoviejo, 25 de julio del 2011, las 10h30

VISTOS: El recurso de apelación interpuesto por la actora, contra la sentencia dictada por el Juez Noveno de Garantías Penales y de Tránsito de Manabí, con sede en el cantón El Carmen, de fecha 6 de junio del 2011, que inadmite la Acción de Protección seguida por la Ing. María Eugenia García Zambrano contra el Ing. José Félix Vélez Briones, en su condición de Rector de la Universidad Técnica de Manabí (...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve confirmar la sentencia dictada por el Juez Noveno de lo Penal y de Tránsito de Manabí, en funciones de Juez Constitucional, que niega la Acción de Protección propuesta por la Ing. Eugenia García Zambrano contra la Universidad Técnica de Manabí.- Notifíquese (sic).

Antecedentes fácticos que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

La ingeniera María Eugenia García Zambrano compareció ante el juez noveno de garantías penales y de Tránsito de Manabí, impugnando el acto de terminación del contrato ocasional de trabajo que mantenía con la Universidad Técnica de Manabí en calidad de auxiliar de secretaria. El juez de la causa, mediante la sentencia emitida el 6 de junio de 2011 a las 08:30, resolvió negar la acción de protección planteada. Posteriormente, de la decisión *ut supra*, la accionante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí en la sentencia expedida el 25 de julio del 2011 a las 10:30, confirmando la decisión dictada por el juez noveno de lo penal y de tránsito de Manabí, quien negó la acción de protección planteada. Ante esa situación, la legitimada activa aduce la vulneración de derechos constitucionales en la decisión judicial adoptada, y plantea la presente acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamentos de la demanda

En lo principal, la legitimada activa manifiesta que el 3 de enero de 2011, fecha en la que se reinició las actividades en la Universidad Técnica de Manabí extensión El Carmen, después del feriado de fin de año, se presentó a laborar normalmente, no pudiendo hacerlo, porque ya había otra persona realizando las actividades en su lugar de trabajo, y por cuanto, el ingeniero Óscar Vera Álava, quien desempeña las funciones de coordinador general en los paralelos del cantón El Carmen, le expresó que no podía continuar laborando por cuanto su contrato de prestación de servicios personales había concluido el 31 de diciembre de 2010, y no se lo habían renovado porque la institución necesitaba personal con título en secretariado ejecutivo, sin tomar en cuenta el tiempo que tenía laborando y sin

darle la oportunidad de estudiar la carrera de Secretariado Ejecutivo, aun teniendo ya un título profesional, quedándose sin trabajo desde esa fecha.

Indica que al amparo del artículo 88 de la Constitución, acudió al juez noveno de garantías penales de Manabí para hacer valer los derechos que la Constitución le garantiza; sin embargo, dicho juez, desestimó la demanda, y la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, confirmó el fallo del inferior.

Dice la demandante que los jueces constitucionales no brindaron la protección frente al abuso de poder, por tanto esa conducta también vulnera sus derechos en la tramitación de la causa, quedando sujeto al control del tribunal que administra justicia constitucional concentrado en el más alto nivel.

La accionante invoca el texto del artículo 76 de la Constitución, el cual dice: “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”. En tal virtud, sostiene que el contenido de la disposición está dirigida a garantizar los derechos de las partes en el caso de su acción de protección, y decidir el asunto central de la controversia a favor de quien tiene la razón, el derecho y la justicia, pero el juez decidió al margen de esos requisitos, incumpliendo la norma transcrita.

Manifiesta que para el caso concreto de la acción de protección en la cual los titulares de los derechos constitucionales demandan la reparación de la vulneración por parte de la autoridad pública que expidió el acto administrativo impugnado, esa afectación puede ocurrir en una u otra de las formas mencionadas. La primera, por acción, en su opinión, opera en su accionar positivo, que tiene este al hacer, cuando contravienen los derechos que consagran las reglas del debido proceso y otros no comprendidos y la segunda, esto es por omisión, cuando recabada su intervención para exigir la declaración de vulneración de derechos constitucionales, por parte de la autoridad pública que abusó del poder, dejan de hacerlo, a su juicio, generalmente, porque no existió la violación de esos derechos, usando para ello normas legales, olvidando u omitiendo la supremacía de la disposición constitucional.

Finalmente, la demandante alega a su favor la estabilidad del servidor garantizada en el artículo 229 de la Constitución de la República, estabilidad que no puede concluir en la forma en la que procedió la accionada, pues, la única y legal es por resolución motivada, previo al trámite administrativo que garantice los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica y al debido proceso de los servidores que sean procesados, no constando de autos la existencia de dichos procesos.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio de la accionante, a través de la sentencia impugnada, se han vulnerado, principalmente los derechos

constitucionales a la tutela judicial efectiva y el debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos solicita a la Corte Constitucional que mediante sentencia se ampare de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución y se ordene dejar sin efecto y sin valor jurídico la sentencia de los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, emitida el 25 de julio de 2011 a las 10:30, dentro de la acción de protección N.º 033-2011 y en consecuencia, se ordene la reparación inmediata e integral de los daños producidos al quedarse sin trabajo, dejando sin efecto la resolución expedida por el rector de la Universidad Técnica de Manabí y coordinador general de los paralelos en el cantón El Carmen, y se disponga en forma inmediata su restitución al cargo que desempeñaba, ordenando el pago de las remuneraciones que dejó de percibir, hasta su reintegro, más los intereses legales.

Contestación a la demanda

Comparecencia del procurador general del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 28 de junio de 2013 a las 09:02, en lo principal, señaló la casilla constitucional N.º 018 para recibir notificaciones.

Jueces integrantes de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

Mediante escrito presentado en esta Corte el 16 de julio de 2013 a las 09:36, manifiestan que al haberse presentado una acción de protección para obtener el reconocimiento de sus derechos, simplemente se buscó el camino más fácil, pero ilegal, desconociendo las disposiciones claras que existen al respecto en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que concluyeron negar la acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí misma o por medio de procurador judicial”. En el presente caso, la ingeniera María Eugenia García Zambrano se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de haber sido peticionaria de la acción de protección ante el juez noveno de garantías penales de Manabí, y al ser parte procesal, goza de la capacidad jurídica para comparecer y ejercer esta acción constitucional.

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República¹, la acción extraordinaria de protección se ha instituido con la finalidad de revisar el debido cumplimiento, observancia y respeto de los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en lo que respecta al debido proceso y a la prestación de una tutela efectiva en los procesos judiciales sean estos ordinarios o constitucionales; en tal virtud, se debe tener presente que la naturaleza de esta acción persigue dos finalidades: por un lado, corrige los posibles errores judiciales cometidos dentro de un proceso y por otro, sirve como herramienta jurídica que permita alcanzar la uniformidad constitucional, sentando precedentes indispensables para precautelar la plena y efectiva vigencia de los derechos garantizados en la Norma Suprema.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, manifiesta: “Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación...”, vulneración que puede presentarse dentro de cualquier proceso judicial ordinario o constitucional sin importar la materia de que se trate. Por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad,

mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes; incurrir en este despropósito, supondría convertir a esta garantía en otra instancia ordinaria, lo que a toda costa se debe evitar.

En resumen, la intervención de la Corte Constitucional está destinada a conocer asuntos de carácter netamente constitucionales, en estas circunstancias, su actuación queda proscribida para el estudio de cuestiones que atañen a la legalidad, cuya competencia corresponde a la justicia ordinaria. Vale decir que la interposición de esta garantía jurisdiccional, no debe ser pretendida como una recurrencia a una “nueva instancia judicial”. En este contexto, la Corte Constitucional tiene la facultad para examinar en forma directa la supuesta vulneración de derechos y normas del debido proceso constitucional y de otros derechos garantizados en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos; es decir, le corresponde sustancialmente a la Corte Constitucional verificar y asegurar que en los procesos se respeten los derechos y las garantías constitucionales.

Identificación de los problemas jurídicos

1. La sentencia expedida el 25 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia expedida el 25 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Argumentación y resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia expedida el 25 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El artículo 76 de la Constitución de la República, consagra el derecho al debido proceso, el cual constituye “... el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos

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

Artículo 437 ibidem.- “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución”.

y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades...”².

Una de las garantías y derechos establecidos a través del debido proceso constituye el derecho a la defensa el cual representa el pilar del debido proceso, en tanto “... se define como el principio jurídico procesal o sustantivo mediante el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, el mismo que incluye la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez...”³.

A su vez, una de las garantías del derecho a la defensa, constituye en que la resolución se encuentre debidamente fundamentada:

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

En concordancia con la norma constitucional transcrita, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala, dentro de los principios constitucionales de la justicia constitucional:

Art. 4.9.- Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

En términos generales, la Corte Constitucional se ha referido a la motivación como un requisito de fondo y no de forma, ya que a través de la motivación se puede determinar los fundamentos de la decisión:

... como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta 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 este⁴.

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado parámetros o elementos a través de los cuales se permite determinar si una decisión proveniente

de los operadores de justicia, se encuentra debidamente fundamentada, siendo estos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad de la decisión emanada:

... la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas (...) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacerse de forma: i. Razonable, es decir que 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 lenguaje⁵.

En otras palabras, para verificar si la decisión impugnada, a través de la presente garantía jurisdiccional se encuentra debidamente fundamentada, esta Corte procederá a evaluar la decisión en base a los parámetros o elementos antes señalados. En ese sentido, una decisión razonable, constituye “... aquella fundada en 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...”⁶.

A continuación, esta Corte efectuará el análisis de la decisión objeto de la acción extraordinaria de protección a base a los tres elementos antes establecidos.

Razonabilidad

Este elemento en términos generales, permite analizar las normas constitucionales y legales como fundamentos para adoptar una u otra decisión⁷, sin que se agote exclusivamente en fuentes de carácter normativo, sino que además todas las fuentes de derecho aplicadas por el operador de justicia en la resolución de un caso concreto. Para efectos del presente análisis, es importante considerar que la presente acción extraordinaria de protección tiene como origen la acción de protección presentada en contra del rector y el coordinador general de los paralelos de la Universidad Técnica de Manabí en el cantón El Carmen, lo cual permitirá determinar la pertinencia de la naturaleza de las fuentes aplicadas en la resolución de la causa por parte de los operadores de justicia.

En este sentido, se advierte que la sentencia en su primer considerando, cita al artículo 86 numeral 3 de la

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 330-15-SEP-CC, caso N.º 0474-13-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 219-15-SEP-CC, caso N.º 1286-14-EP.

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

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

Constitución y los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con el objeto de declarar la validez procesal⁸.

Luego de elaborar los antecedentes de hecho expuestos por la accionante, en el considerando tercero, se cita el artículo 88 de la Constitución de la República, en relación a la naturaleza de la acción de protección.

Finalmente, en el considerando quinto de la sentencia, la Sala únicamente hace referencia al “Acta de Imposibilidad de Acuerdo” suscrita entre la accionante y el accionado ante la Procuraduría General del Estado, así como al artículo 47 numeral 5 de la Ley de Arbitraje y Mediación.

Sin embargo, conforme lo indicado en párrafos superiores, al devenir de una acción de protección, la obligación de los jueces constitucionales es orientar su análisis a la posible vulneración de derechos constitucionales, no obstante en la sentencia objeto de la presente acción, no han citado o referido a normas constitucionales vinculadas con el derecho al trabajo o al debido proceso, conforme se desprende de la acción de protección formulada. Consecuentemente, la sentencia carece de la debida razonabilidad.

Lógica

Por el parámetro de la lógica, la Corte debe evaluar la coherencia entre las premisas expuestas en la sentencia y de estas, respecto a la resolución tomada, de modo que la misma se encuentre estructurada a través de premisas que permitan comprender la lógica sobre la resolución adoptada en un caso en concreto.

En este sentido, el considerando primero de la sentencia establece la competencia y la validez procesal de la acción de protección; en el segundo considerando, se establecen los fundamentos de hecho, de derecho y la pretensión de la accionante. En el siguiente considerando, es decir, el tercero, la Sala se refiere al artículo 88 de la Constitución que consagra la acción de protección, para luego, en el considerando cuarto, establecer los principales argumentos utilizados por las partes en la audiencia pública llevada a efecto.

Finalmente, el considerando quinto de la sentencia impugnada inicia estableciendo los requisitos de procedencia de la acción de protección para efectuar una primera conclusión: “En este caso, examinado los datos del proceso, no aparece aquello, no existe vulneración

de derechos constitucionales...”. Es decir, la Sala llega a su primera conclusión, sin haber contrastado los hechos fácticos del caso en relación con los supuestos derechos infringidos.

Luego de ello, se refiere a que primero se deben agotar las vías en la justicia ordinaria para poder acceder a la vía constitucional, señalando que:

Como se tiene dicho en el proceso, se demandó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, el que inhibió, disponiendo la remisión de la causa al Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, donde al no llegar a un Acuerdo, emitió el Acta de Imposibilidad, lo que de ninguna manera significa que con ello estén agotadas las vías correspondientes para reclamar, sino más bien quedan las vías expeditas para reclamar, como la judicial, como lo establece para estos casos la misma Ley de Arbitraje y Mediación, en el inciso quinto del artículo 47. La vía escogida para el reclamo, no es la procedente, ya que la cesación de funciones dispuesta por el Rector de la Universidad Técnica de Manabí, emana de sus propias funciones y competencias, mediante un acto de legalidad que puede ser impugnado ante los Órganos correspondientes (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve confirmar la sentencia dictada por el Juez Noveno de lo Penal y de Tránsito de Manabí.

Conforme lo expuesto de la sentencia transcrita, se observa que los jueces lejos de efectuar un análisis orientado a determinar una posible vulneración de derechos constitucionales, han procedido a desechar la acción por tratarse de un tema de legalidad. Es decir, sin mayor análisis de los hechos fácticos en contraste con normas constitucionales, los jueces han decidido que el caso corresponde a un tema que debe ser resuelto por la justicia ordinaria.

Ante esto cabe aclarar que la Corte Constitucional en su jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, señaló que:

En efecto existen casos en los que la posibilidad fáctica o jurídica de utilizar otras vías no se advierte con tanta claridad. Puede ser incluso, que la falta de interposición de vías se deba a condiciones específicas de la jurisdicción ordinaria que hacen imposible o extremadamente dificultoso acudir a ellas. Ante este supuesto el legislador ecuatoriano ha requerido que el juez o jueza constitucional aplique sendos ejercicios de argumentación jurídica y valoración de elementos fácticos durante la sustanciación de la acción de protección, respecto de la procedibilidad de los procesos ordinarios sobre los que existiría duda.

Del argumento esgrimido por este Organismo constitucional en relación con el señalamiento sobre la existencia de vías propias en la justicia ordinaria, se observa que el juez constitucional tiene la labor de analizar los elementos del caso y contrastarlos con la norma constitucional a efectos de establecer cuál es la vía idónea para el reclamo. Es decir, la idoneidad debe ser establecida una vez que se ha revisado el fondo del asunto:

⁸ Constitución de la República artículo 86.3.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Precisamente, si bien la acción de protección no está orientada a sustituir a la justicia ordinaria, las juezas y jueces constitucionales están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido; pues la exclusión de esta última no puede fundamentarse en un simple resguardo y ordenación de competencias⁹.

En este sentido, la Corte Constitucional en su jurisprudencia vinculante, ha determinado la labor de los jueces constitucionales cuando conocen de una acción de protección¹⁰:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

Es decir, si un juez constitucional va a desechar una acción de protección por tratarse de un asunto de legalidad correspondiente de ventilarse ante la jurisdicción ordinaria, debe formular en su sentencia una argumentación que tienda a demostrar tal aseveración, y solo una vez efectuado el contraste de los hechos con las normas constitucionales, de modo que permita determinar si es un asunto de naturaleza constitucional o legal.

No obstante en el caso sub examine, no sucede aquello. Por el contrario, el único argumento señalado por la Sala en su sentencia, radica en la existencia de otros mecanismos en la justicia ordinaria, pues se busca impugnar un acto de legalidad que puede ser impugnado en esa vía; conclusión a la que arriba sin haber hecho ningún contraste entre los hechos y la norma constitucional que permita establecer si se trata de vulneración de un derecho en su esfera constitucional o en su esfera legal¹¹.

Por lo expuesto, al haber desechado una acción de protección, sin haber dirigido su análisis al fondo del

asunto, conforme lo requiere la naturaleza de la garantía, la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expedida el 25 de julio de 2011, no cumple con el parámetro de la lógica.

Comprensibilidad

A través de este último parámetro se puede analizar la claridad con la que un operador de justicia ha transmitido sus razonamientos relacionados con la razonabilidad y lógica dentro del texto de la sentencia, por lo que debe estar formulada de manera concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

No obstante y de conformidad con lo señalado en líneas anteriores, la sentencia carece de la debida razonabilidad y lógica en la medida que ha desnaturalizado una garantía jurisdiccional al negar la acción únicamente, bajo el argumento que existen las vías idóneas para su discusión en la vía ordinaria, sin verter argumentos que validen esta aseveración. En este sentido, al carecer de los dos elementos anteriores, hace que la sentencia en sí pierda claridad ya que los jueces debieron centrar su análisis a una posible vulneración de derechos constitucionales en atención del objeto y razón de ser de la acción de protección. Por lo expuesto, la sentencia objeto de la acción extraordinaria carece de la debida comprensibilidad.

En virtud de lo manifestado, la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 25 de julio de 2015, no cumple con ninguno de los tres parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional a efectos de verificar si se encuentra debidamente motivada. En razón de lo expuesto, la sentencia vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. La sentencia expedida el 25 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí que niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?

En el presente caso, la legitimada activa aduce que durante cuatro años viene laborando como auxiliar de Secretaría en la Universidad Técnica de Manabí mediante la suscripción de varios contratos de prestación de servicios personales, esto es desde mayo de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010 (en total cuatro contratos). Sin embargo –dice– que los jueces de instancia no le concedieron la protección ni garantizaron sus derechos constitucionales como la estabilidad en su puesto de trabajo, por lo que considera la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en los fallos impugnados.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República y manifiesta lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP.

¹⁰ Idem.

¹¹ Al respecto la Corte Constitucional señaló en la sentencia citada: “... cuando lo que se plantea en la demanda y se desprende de la comprobación de los hechos es una vulneración directa de derechos constitucionales, se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección. En cambio, cuando lo que se pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales...”.

efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

En relación a este derecho, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 0031-14-SEP-CC, determinó que la tutela judicial efectiva: “... constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso”¹².

De este modo, la tutela judicial efectiva implica por un lado la garantía respecto del acceso a los organismos jurisdiccionales a efectos de ventilar una pretensión jurídica, por lo que cualquier acto arbitrario por el cual se lo limite o restrinja, será considerado regresivo y atentatorio contra la tutela judicial. Sin embargo, es preciso aclarar, que este derecho no se agota tan solo en el acceso a la justicia, ya que también implica la actuación diligente de los operadores de justicia en la resolución del caso concreto¹³:

Es claro entonces que el derecho a la tutela judicial, no implica únicamente el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los jueces y juezas de ajustar sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal correspondiente, por tanto, este derecho constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de realizar la vigencia de los derechos constitucionales.

Lo anterior quiere decir que los operadores de justicia deben velar por garantizar el acceso efectivo a los órganos de justicia a la ciudadanía, además de aplicar la normativa constitucional y legal pertinente para la resolución de la causa, lo cual se expresa a través de una resolución donde se establezca con claridad los razonamientos jurídicos efectuados por el juez.

Consecuentemente, la tutela judicial efectiva tiene una estrecha vinculación con el derecho a la seguridad jurídica y la motivación como garantía del debido proceso en la medida de que los jueces deben aplicar la normativa constitucional y legal pertinente dentro del caso puesto en su conocimiento, puesto que:

... el contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierta en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento¹⁴.

En base a lo señalado, se puede indicar que este derecho se presenta en tres momentos: en primer lugar, el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales; en segundo lugar, la actitud diligente del juez en un proceso ya iniciado y finalmente, el rol del juez, una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos.

De la lectura de la demanda formulada, se advierte que la accionante considera que se ha vulnerado la tutela judicial efectiva en razón de que ha sido impedida de ejercer el derecho a la defensa, quedando en indefensión. Principalmente, alega que: “De lo expuesto se infiere, sin discusión, que si los jueces constitucionales no brindaron la protección recabada en mi acción de protección contra los abusos de poder, su conducta resulta también violatoria de los derechos vulnerados por el acto de autoridad impugnado y otros que se pudieren haber cometido en la tramitación de la causa”.

De este modo, la Corte Constitucional procederá a efectuar el análisis de la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en base a los parámetros señalados.

Acceso a la justicia

En virtud del presente parámetro, la Corte Constitucional deberá establecer si en el caso *sub examine* existió un impedimento arbitrario o injustificado que haya impedido al legitimado activo acceder a la justicia.

En ese sentido, es preciso indicar que a fs. 14 del expediente, consta la acción de protección presentada por la señora María Eugenia García Zambrano en contra del rector de la Universidad Técnica de Manabí para que “... se deje sin efecto la resolución expedida por el señor Rector de la Universidad Técnica de Manabí y el Coordinador General de los Paralelos en el cantón El Carmen por la cual me encuentro sin trabajo y disponga en forma inmediata mi restitución al cargo que desempeñaba, así como disponer el pago de las remuneraciones que he dejado de percibir, hasta mi reintegro, más los intereses legales...”. Mediante providencia del 26 de mayo de 2011, el juez noveno de garantías penales de Manabí, en virtud del sorteo respectivo, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción de protección. A su vez dispuso la celebración de la audiencia pública respectiva¹⁵. Luego de ello, mediante la resolución del 6 de junio de 2011, el juzgado Noveno de garantías penales y de tránsito de Manabí negó la acción de protección presentada¹⁶.

A continuación, la accionante presentó un recurso de apelación, que consta a fs. 64 del expediente de primera instancia, el mismo que fue concedido mediante providencia del 14 de junio de 2011, por parte del Juzgado Noveno de Garantías Penales de Manabí. Una vez elevado el expediente al superior y en virtud del sorteo del caso, correspondió a la

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 187-14-SEP-CC, caso N.º 1193-12-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

¹⁵ A fs. 47 del expediente de primera instancia consta el acta de audiencia pública celebrada el 31 de mayo de 2011.

¹⁶ De fs. 56 a 63 consta la sentencia dictada por el Juzgado Noveno de Garantías Penales de Manabí del 6 de junio de 2011.

Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que mediante providencia del 27 de junio de 2011, avocó conocimiento de la causa. Esta Sala, mediante resolución del 25 de julio de 2011, confirmó la sentencia dictada por el inferior.

Lo expuesto en líneas anteriores, permite colegir que en el caso objeto de estudio la accionante ha podido acceder a los órganos de justicia sin que se presente algún impedimento o barrera que de manera arbitraria, haya impedido presentar en primera instancia la acción de protección o que haya impedido la comparecencia de la actora a la audiencia dispuesta en primera instancia. Así tampoco se ha observado impedimento alguno cuando la accionante presentó el recurso de apelación respectivo, el mismo que fue atendido y resuelto en segunda instancia por la Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por medio de la sentencia que se impugna a través de la presente acción. Por lo expuesto, no se observa vulneración a la tutela judicial efectiva en cuanto a este parámetro.

Actuación diligente de los operadores de justicia y plazo razonable

Este parámetro se relaciona con la prolijidad de los operadores de justicia en cuanto a la resolución de la causa se refiere, mediante el uso de la normativa constitucional y legal aplicable al caso puesto a su conocimiento.

No obstante y con relación a lo señalado en el problema jurídico anterior, los jueces que conforman la Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí han desnaturalizado la acción de protección, al haber señalado, sin mayor argumentación, que constituye un asunto que debe ser resuelto por la justicia ordinaria, contrariando así el objeto de la garantía jurisdiccional. Es decir, si bien se observa que durante la sustanciación de la causa los jueces aplicaron la normativa legal y constitucional pertinente relacionada con la garantía jurisdiccional, al momento de dictar su resolución, han omitido efectuar un análisis acorde a la naturaleza de la acción.

En ese sentido, el análisis de la Sala consistió básicamente en determinar la disponibilidad de vías en la justicia ordinaria para desechar la acción:

... se demandó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, el que inhibió, disponiendo la remisión de la causa al Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, donde al no llegar a un Acuerdo, emitió el Acta de Imposibilidad, lo que de ninguna manera significa que con ello estén agotadas las vías correspondientes para reclamar, sino más bien quedan las vías expeditas para reclamar, como la judicial, como lo establece para estos casos la misma Ley de Arbitraje y Mediación, en el inciso quinto del artículo 47.

De este modo, al basar su análisis en la existencia de vías idóneas en la justicia ordinaria, la Sala ha desnaturalizado la esencia de la garantía de la acción de protección de derechos, la cual tiene por objeto la protección de derechos constitucionales, contrariando así expresas disposiciones

legales y constitucionales, así como jurisprudencia de este Organismo constitucional por la cual se ha establecido la obligatoriedad del juez de revisar el fondo del asunto de forma previa a establecer si se trata de un asunto de la justicia constitucional o de la justicia ordinaria, lo cual solo puede ser justificado a través de argumentación clara y convincente respecto a la existencia de vías que tutelen de manera más eficaz el derecho supuestamente vulnerado.

Por lo expuesto, al haber desnaturalizado la esencia de la acción de protección, la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no cumple con el requisito de la debida diligencia de los operadores de justicia en la resolución de la causa.

En relación con el parámetro del plazo razonable, este se encuentra vinculado con la tutela judicial efectiva en tanto constituye el respeto a los plazos y términos contenidos en la norma a efectos de tutelar adecuadamente, derechos constitucionales posiblemente vulnerados.

En este sentido, se observa que la acción de protección fue presentada el 25 de mayo de 2011, por parte de la señora María Eugenia García Zambrano, causa que fue aceptada a trámite mediante auto del 26 de mayo del mismo año, dictado por el Juzgado Noveno de Garantías Penales y de Tránsito de Manabí y se convocó a las partes a que comparezcan a la celebración de una audiencia pública, la misma que se llevó a efecto según consta del acta respectiva el 31 de mayo de 2011¹⁷. Este mismo juzgado, mediante la sentencia del 6 de junio de 2011, resolvió desechar la acción presentada por la actora. De este modo se observa que en primera instancia, el proceso fue resuelto en un plazo aproximado de once días.

De esta resolución, la actora presentó un recurso de apelación¹⁸, el mismo que fue conferido mediante providencia del 14 de junio de 2014, dictada por el Juzgado Noveno de Garantías Penales y de Tránsito de Manabí, y elevado al superior para su conocimiento y resolución el 21 de junio de 2011, conforme obra la razón sentada por el secretario de dicho juzgado, constante a fs. 65 del expediente sustanciado ante ese juzgado.

Conforme obra de la razón sentada por la secretaria de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 24 de junio de 2011, en virtud del sorteo respectivo, correspondió a la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conocer y sustanciar la causa en apelación; es así que mediante providencia del 27 de junio de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se pasen los autos para resolver de acuerdo a derecho. Finalmente, mediante sentencia del 25 de julio de 2011, dicha judicatura resolvió confirmar la sentencia del inferior.

De lo anterior, se puede colegir que el proceso sustanciado tanto en primera como en segunda instancia, se sustanció

¹⁷ Fs. 47 del expediente de primera instancia.

¹⁸ Fs. 64 del expediente de primera instancia.

en un tiempo aproximado de dos meses, siendo este un tiempo razonable para su expedición considerando que en primera instancia, el caso demoró aproximadamente 10 días, mientras que en segunda instancia, la Sala tardó aproximadamente 27 días en resolver. Así, los jueces en ambas instancias, velaron por el normal transcurso del proceso, evitando que se hayan generado o producido incidentes que retarden la resolución de la causa.

Ejecución de la sentencia

Este parámetro se refiere a la determinación de la existencia de ejecución de la sentencia, toda vez que las decisiones jurisdiccionales deben cumplirse, porque solo así pueden las personas estar realmente protegidas por el correcto inicio, desenvolvimiento y final de los procesos judiciales establecidos en la normativa. En ese sentido, al haber negado la acción de protección en la sentencia dictada en apelación, que confirma el fallo del inferior, no existe nada pendiente por ejecutar.

En virtud de lo manifestado, esta Corte Constitucional considera que la sentencia expedida el 25 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al no cumplir con el parámetro de la debida diligencia, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución.

Consideraciones adicionales de la Corte

Siguiendo la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional, acerca de la dimensión objetiva y subjetiva que caracteriza a esta garantía jurisdiccional, en varias sentencias constitucionales, se ha considerado que si la acción extraordinaria de protección proviene de un proceso de acción de protección, la Corte Constitucional tiene que resolver el asunto central de la acción de protección, a efectos de hacer efectivo los derechos de los accionantes que no encontraron satisfacción por parte de los jueces constitucionales de instancia. En efecto, mediante la sentencia N.º 119-15-SEP-CC dentro del caso N.º 0537-11-EP, se expuso lo siguiente:

Cabe destacar que la acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: por un lado, tiene una dimensión subjetiva respecto a la tutela de los derechos de las personas que alegan las vulneraciones en las sentencias y/o el proceso y por otro lado, una dimensión objetiva asociada con el establecimiento de precedentes jurisprudenciales en determinados patrones fácticos, es decir, la interpretación constitucional que debe observar los operadores jurídicos cuando exista analogía fáctica. En tal virtud, la Corte Constitucional considera pertinente analizar en una acción extraordinaria de protección la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado; dado que la acción de origen proviene de una garantía jurisdiccional, afianzándose de esta forma el rol tutelar de derechos de los operadores de justicia en el constitucionalismo ecuatoriano.

Asimismo, en la sentencia N.º 175-15-SEP-CC dentro del caso N.º 1865-12-EP, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva. En tal sentido, una vez que se ha resuelto respecto de la pretensión del accionante y se ha determinado que existe una vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte, en virtud de los hechos del caso, para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso.

En base a lo anotado, es preciso referirse al fallo dictado en primera instancia, esto es el expedido por el Juzgado Noveno de Garantías Penales y de Tránsito de Manabí, el 6 de junio de 2011, en virtud de que la decisión objeto de la presente acción, del cual se ha precisado que vulneró derechos constitucionales, recoge las mismas ideas centrales expresadas en la resolución del juez *a quo*.

Así, de la revisión de la sentencia dictada en primera instancia se observan argumentos encaminados a rechazar la acción, bajo el supuesto de existencia de vías pertinentes en la justicia ordinaria:

Este operador de justicia constitucional, observa que si bien existe constancia de la presentación de la reclamación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que igualmente consta la providencia o auto de inadmisión por cuanto tenía que ser sometido a trámite en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado de la cual a su vez agotado este recurso legal al que se sometieron las partes por estar así dentro del último contrato de prestación de Servicios Personales, a no haber llegado a ningún acuerdo se emitió a su vez la (sic) correspondiente Acta de Imposibilidad de Mediación, lo cual no significa que esté agotada las vías permitidas por la ley, existe para ello las vías judiciales, como también que luego de un acta de imposibilidad de mediación se puede continuar el trámite previsto en el Art. 47 inciso quinto de la Ley de Arbitraje y Mediación, que dispone que en caso de no llegar a ningún acuerdo, el acta de imposibilidad firmada por las partes y el mediador podrá ser presentada por la parte interesada dentro de un proceso arbitral o judicial, quedando expeditas por tanto más vías para la solución del conflicto... En este caso la parte accionante no ha demostrado que las vías que le franquea la ley ya sean administrativas o judiciales no sean adecuadas ni eficaces para alcanzar el objetivo como era su obligación probar (...).

De esta forma se advierte que la sentencia en primera instancia declaró sin lugar la acción de protección debido a la existencia de vías para su resolución en la justicia ordinaria, sin pronunciarse siquiera sobre la regla contenida en el artículo 228 de la Constitución. Es decir, incurre en los mismos vicios que la sentencia impugnada en esta acción y que se ha señalado como vulneradora de derechos

constitucionales. De esta forma, la sentencia dictada por el Juzgado Noveno de Garantías Penales y de Tránsito de Manabí, el 6 de junio de 2011, viola también derechos constitucionales

Por lo tanto, en el presente caso, en aras de velar por el correcto y adecuado contenido de los derechos y de la tutela judicial, también se estima necesario conocer y resolver el asunto alegado por la legitimada activa, por cuanto proviene de la jurisdicción constitucional de instancia. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico:

El acto que dio por terminado el contrato de prestación de servicios personales mantenido por cuatro años en la Universidad Técnica de Manabí a la legitimada activa, ¿vulnera el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución de la República?

De la lectura de la acción de protección presentada por la legitimada activa se desprende que considera vulnerado su derecho al trabajo en la medida que:

El 3 de enero del 2011, en que reiniciaron las actividades en la Universidad Técnica de Manabí extensión El Carmen, después del feriado de fin de año, me presenté a laborar normalmente, no pudiendo hacerlo porque ya había otra persona realizando las actividades en mi lugar de trabajo y por cuanto el (...) quien desempeñaba las funciones de Coordinador General en los Paralelos del Cantón El Carmen, me expresó que no podía seguir laborando por cuanto mi contrato de Prestación de Servicios Personales había concluido el 31 de diciembre del 2010 y no me lo había renovado porque la institución necesitaba personal con título en Secretariado Ejecutivo (...) Es de advertir señor Juez, que desde que ingresé a laborar para la Universidad Técnica de Manabí, extensión El Carmen, han transcurrido más de cuatro años tiempo desde el cual, me hicieron suscribir más de cuatro contratos de Prestación de Servicios Personales, con lo cual he obtenido el derecho a la estabilidad laboral en mi puesto de trabajo.

Es decir, de acuerdo a lo manifestado en su acción, la legitimada activa considera vulnerado su derecho al trabajo dado que la suscripción continua de contratos de servicios personales, ha generado estabilidad laboral, pudiendo ser removida de su cargo únicamente, a través del procedimiento establecido en la ley para el efecto.

En ese sentido es importante señalar que el derecho al trabajo se encuentra reconocido por el artículo 33 de la Constitución de la República, el cual señala: “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 derecho al trabajo en sus diferentes modalidades, se halla reconocido y tutelado en la Constitución de la República; sin embargo, se requiere que se observen ciertas reglas que se establecen para desempeñar algunas modalidades de trabajo para garantizar la seguridad jurídica. Es decir, al igual que los demás derechos consagrados en la

Constitución, estos no son absolutos, encontrando su límite en el ejercicio de los demás derechos constitucionales, entre ellos la seguridad jurídica.

En relación con este último derecho, es pertinente señalar que el artículo 228 de la Constitución consagra una norma formulada como regla pertinente al caso concreto:

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

Es decir, de la lectura de la norma constitucional invocada, se colige que la única forma de ingresar al servicio público, es a través de un concurso de mérito y oposición, y será la ley y demás normativa infraconstitucional pertinente, la encargada de regular las formas y procedimientos para llevar a cabo. En otras palabras, este artículo dispone que la única forma de generar estabilidad laboral en el sector público es a través del concurso de mérito y oposición, y él o la participante en el concurso debe de triunfar, como lo establece el mencionado artículo, para así darle el respectivo nombramiento, el cual es provisional, no definitivo, porque para otorgar el nombramiento definitivo, tienen que hacerse una evaluación al desempeño en su trabajo.

De la misma forma, la disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica de Servicio Público¹⁹, que regula la materia de los contratos ocasionales y los nombramientos permanentes en los organismos del Estado, requiere del concurso de méritos y oposición para el ingreso a la carrera del servicio público. Por tanto, las normativas mencionadas prevén el derecho a la ciudadanía de acceder a un puesto público, por sus méritos, los cuales serán medidos a través de un concurso público.

Al respecto cabe señalar que en el Estado constitucional, los operadores del derecho tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales y legales, las mismas que no son otra cosa que los derechos constitucionales, siendo todos nosotros titulares de aquellos derechos, radicando en esa titularidad la verdadera esencia de la democracia y de

¹⁹ Disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica de Servicio Público.- “Como excepción y por esta ocasión, las personas que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley, en función de la experiencia en el ejercicio del cargo, ingresarán directamente a la carrera del servicio público, en el mismo nivel remunerativo que venían manteniendo, mediante la expedición del respectivo nombramiento permanente, siempre que no se trate de aquellos puestos excluidos de la carrera; sin perjuicio, de la reclasificación que a futuro pudiera realizarse para ubicarlos en el grado que le corresponda y de las acciones que pudieran efectuarse de ser el caso, ante el incumplimiento de las normas legales vigentes, a la fecha de suscripción de los respectivos contratos...”.

la soberanía popular²⁰; por tanto, la Universidad Técnica de Manabí, no podría dar la estabilidad reclamada por la accionante, toda vez que el artículo 228 constitucional, es claro al manifestar que para ingresar al sector público, se lo hará mediante concurso público de méritos y oposición, el cual debe ganarlo el ciudadano participando como lo establece el mencionado artículo. Por tanto, esta disposición constitucional prevé el derecho a la ciudadanía de acceder a un puesto público, por sus méritos, los cuales serán calificados a través de un concurso público. Podría decirse que otorgarle un nombramiento a la accionante sin participar en un concurso, contraría el contenido del artículo 228 de la Carta Magna y la disposición transitoria séptima de la LOSEP, lesionando el derecho de los demás ciudadanos de acceder a un puesto de trabajo.

Entonces, en atención al ordenamiento jurídico, no se puede otorgar estabilidad a la servidora de la Universidad Técnica de Manabí, cuando su situación laboral obedece únicamente a la suscripción de sucesivos contratos, y su renovación no le otorga la permanencia, ni el ingreso a la carrera del servicio público regular. De este modo, el haber suscrito varios contratos de servicios personales, no genera automáticamente ningún tipo de estabilidad en el sector público, pues de acuerdo a la propia Constitución, es necesario participar en un concurso de mérito y oposición a efectos de ingresar al servicio público.

De allí que de la revisión de los procesos constitucionales, no se advierte ninguna interrelación o vínculo que pudieran tener los hechos fácticos con las normas constitucionales invocadas, puesto que no existen tales afectaciones a los supuestos derechos que aduce la legitimada activa.

En virtud del análisis que antecede, esta Corte, en uso de sus competencias y facultades como máximo organismo de interpretación constitucional y de administración de justicia, encuentra que el acto impugnado mediante la acción constitucional interpuesta por la ingeniera María Eugenia García Zambrano, no vulnera el derecho al trabajo establecido en el artículo 33 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. En consecuencia del análisis señalado en esta sentencia, se disponen como medidas de reparación integral:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 25 de julio de 2011 a las 10:30, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 033-2011.

3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 6 de junio de 2011 a las 08:30, por el juez noveno de garantías penales y de tránsito de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 002-2011, presentada por la ingeniera María Eugenia García Zambrano.

4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso *sub examine*, no existe afectación a los derechos de la accionante y se dispone el archivo del proceso constitucional.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1524-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

²⁰ Luigi Ferrajoli, "La democracia constitucional", pág. 263.

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

SENTENCIA N.º 136-16-SEP-CC

CASO N.º 2001-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 12 de septiembre de 2011, los señores Rubén Alejandro Bustamante Monteros y Antonio Mora Serrano, en calidad de prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial de Loja, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la acción de protección N.º 0358-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 14 de noviembre de 2011, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 2001-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Patricio Pazmiño Freire y Édgar Zárate Zárate, mediante providencia dictada el 27 de abril de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2001-11-EP, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo en relación con la pretensión.

Mediante memorando N.º 087-CC-SA-SG del 12 de junio de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 7 de junio de 2012, remitió el caso N.º 2001-11-EP a la jueza constitucional Nina Pacari Vega.

El 6 de noviembre de 2012, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, se posesionaron los jueces de la Primera Corte Constitucional que se integró conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general, de acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, remitió el caso N.º 2001-11-EP a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza constitucional, mediante providencia dictada el 29 de octubre de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial

de Justicia de Loja, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el plazo de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por los legitimados activos.

Antecedentes fácticos

El 5 de mayo de 2011, el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, por sus propios derechos, interpuso demanda de acción de protección en contra del Gobierno Provincial de Loja, en virtud de la cual, manifestó que con este organismo provincial suscribió un contrato para la Ejecución de Asfalto a Nivel de Doble Tratamiento Superficial Bituminoso de la Vía Saraguro-Tenta, por un monto total de \$ 968.623,34 (novecientos sesenta y ocho mil seiscientos veintitrés 34/100 dólares de los Estados Unidos de América). Posteriormente, alegó que en base a lo determinado en las cláusulas contractuales solicitó una ampliación del plazo total del contrato hasta el 15 de diciembre de 2010; sin embargo, mediante oficio N.º GPL-DVT-408 suscrito por el director de vialidad y transporte del Gobierno Provincial de Loja se amplió únicamente el plazo hasta el 30 de noviembre de 2010, por lo cual invocó como vulnerado su derecho de petición.

Ante aquello, el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo solicitó una nueva ampliación del plazo total del contrato de obra con el objetivo de que se pueda materialmente cumplir, no obstante, según él, no existió una respuesta favorable del Gobierno Provincial de Loja a sus legítimos intereses; ante lo cual, mediante oficio N.º VIALSUR E.P. 012-2011-GPL se le comunicó que la prórroga de plazo solicitado no era factible; en función de lo sucedido, indicó que a través de memorándum N.º ST-008-2011, el Gobierno Provincial de Loja le impuso una multa de \$ 28.090,07 (veintiocho mil noventa 07/100 dólares de los Estados Unidos de América), a descontar de las respectivas planillas.

Por lo expuesto, solicitó que se deje sin efecto, mediante acción de protección, los actos administrativos contenidos en los oficios GPL-DVT-408, VIALSUR E.P. 012-2011-GPL y ST-008-2011, por vulnerar derechos constitucionales.

Mediante providencia dictada el 9 de mayo de 2011, el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja admitió la demanda presentada por ser clara, precisa y completa disponiendo citar al Gobierno Provincial de Loja y a la Procuraduría General del Estado.

Luego del procedimiento respectivo, el 26 de mayo de 2011, el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja aceptó la acción de protección interpuesta por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo y en consecuencia, declaró la nulidad de los actos administrativos impugnados.

Contra esta decisión, el 31 de mayo de 2011, el Gobierno Provincial de Loja interpuso recurso de apelación, el mismo que recayó en conocimiento de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Dicho órgano judicial mediante sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, desechó el recurso de apelación interpuesto

por este organismo provincial y ratificó en todas sus partes la sentencia expedida en primera instancia. Ante este escenario jurídico, el 12 de septiembre de 2012, el Gobierno Provincial de Loja, por medio de sus legítimos representantes, interpuso acción extraordinaria de protección.

De la solicitud y sus argumentos

El 12 de septiembre de 2011, los señores Rubén Alejandro Bustamante Monteros y Antonio Mora Serrano, en calidad de prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial de Loja, respectivamente, presentaron demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, que desechó el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Provincial de Loja.

En lo principal, los legitimados activos indican:

... [L]os jueces de mayoría de la sala antes indicada, en la sentencia creyeron necesario desentrañar la naturaleza de los actos que provienen de **contratos bilaterales** de ejecución (...) la sentencia de la cual estamos recurriendo dictada por los jueces de mayoría **violó el derecho a la tutela efectiva** expedida en el Art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); así también, es ampliamente reconocida en otros Instrumentos Internacionales vigentes, como la Convención Americana sobre los derechos Humanos o Pacto de San José, Pactos Internacionales Derechos Civiles y Políticos, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes y Hombre [sic]. En atención a la normativa internacional invocada la Constitución proclama como deber patrimonial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales (...) Por lo expuesto y bajo las consideraciones anteriormente citadas y una vez determinada la naturaleza y el alcance del derecho a una tutela efectiva, se puede apreciar que la **SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA**, al intentar **desentrañar** la naturaleza jurídica de los actos administrativos, en este caso del contrato Nro. 1479-PS-2008, suscrito entre la entidad y el contratista, violentó el derecho a la tutela judicial y seguridad jurídica consagrados en los **Arts. 75 y 82**, de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente. Así mismo, la actuación de la referida Sala también vulneró el derecho al debido proceso; consagrado en el artículo **1 del Art. 76** de la Constitución. (Énfasis incluido en el texto original).

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los legitimados activos señalan que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, los accionantes solicitan textualmente lo siguiente:

Por lo expuesto, solicito que la Corte Constitucional de conformidad con los principios de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, disponga el **rechazo** de la acción de protección planteada por el Ing. Francisco Carrión Gordillo contra el Gobierno Provincial de Loja, argumentando que se han violado los derechos anteriormente expuestos. **Declare que se ha violentado** por parte de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el derecho fundamental a la tutela judicial, seguridad jurídica y el debido proceso. **Se deje sin efecto** la sentencia emitida por parte de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja en el presente proceso. El proceso se **retrotraiga** hasta antes de emitirse la sentencia en segunda instancia por parte de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja...

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la acción de protección N.º 0358-2011, la misma que señala:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA.- SALA LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Loja, lunes 22 de agosto del 2011, las 15h46 (...) VISTOS (...) NOVENO. En efecto, el Ing. Francisco Vicente Carrión Gordillo, sostiene que el Gobierno Provincial de Loja, al emitir los actos administrativos que impugna, ha inobservado los derechos constitucionales y fundamentales, consagrados en los siguientes artículos: 66.23: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo; 82 “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; y, 76.7, literal I) “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas.- No habrá tal motivación si en las resoluciones no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no 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. DÉCIMO. Hay que destacar que la motivación es un derecho fundamental y una garantía básica e imprescindible del debido proceso, que consiste en la explicación razonada y lógica que deben realizar los funcionarios públicos al momento de emitir sus resoluciones (...) La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la en ese entonces Corte Suprema de Justicia, en sentencia expedida el 23 de agosto de 2002, Resolución No. 172-2002, publicada en el Registro Oficial No. 666 de 19 de Septiembre de 2002, nos ilustra sobre el tema, así: “Cuando en el proceso de valoración de la prueba, el juzgador, viola las leyes de la lógica, la conclusión a la que llega es absurda y arbitraria. Se entiende por absurdo todo aquello que escapa a las leyes lógicas formales; y es arbitrario, cuando hay ilegitimidad

en la motivación, lo cual es otra forma de manifestarse el absurdo, ya que adolece de arbitrariedad todo acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado por la voluntad o el capricho (...) DÉCIMO PRIMERO: En la especie, analizados prolija y minuciosamente el contenido de los actos administrativos impugnados por el accionante, se llega a la conclusión indubitable, que carecen de la suficiente motivación, al no cumplir las exigencias que acabamos de revisar. En efecto: 11.1. El 22 de octubre de 2010, el accionante solicita ampliación del plazo para la ejecución del contrato de marras, y, mediante Of. GPL-DVT-408, de fecha diciembre 29 de 2010, se lo notifica por parte de la institución accionada haciéndole conocer que se autoriza la ampliación hasta el 30 de noviembre de 2010, es decir, cuando ya había fenecido esa gracia, lo que constituye un absurdo; de otra parte, se dice que esa decisión se la ha tomado en base a informes del Administrador y Fiscalizador, y de acuerdo a la Resolución de Prefectura que se detallan, sin embargo, no se adjuntan a la notificación copias certificadas de las mismas; y, se expresa que aquella disposición se basa en el “Art. 11, literal a)”, empero, no se señala de que ley, omisiones que configuran la ilegitimidad del acto administrativo; 11.2. Ante esta realidad, mediante Of. No. 061-S-FC-10, de fecha 29 de Diciembre de 2010, el accionante, ha solicitado al Ing. Rubén Bustamante M., Prefecto Provincial de Loja, una nueva ampliación del plazo hasta el 15 de febrero de 2011, y mediante Oficio CIALSUR E.P. 012-2011-GPL, de fecha enero 10 de 2011, se lo notifica haciéndole conocer que ha sido negada la prórroga pretendida. Así mismo, se expone que esa decisión se la ha adoptado en base a informes de la Administración y Fiscalización del contrato, y de acuerdo a la Resolución de Prefectura, empero, no se han acompañado a la comunicación oficial que se le hace al Ing. Carrón copias autenticadas de aquellos informes y resoluciones que se invocan; se dice, también, que se fundamenta en el Art. 11 literal a), sin que se determine a qué ley se refiere, reincidiendo en la ilegitimidad; y, 11.3. Lo mismo ocurre cuando se lo notifica al accionante con el Memorándum SR-008-2011, de fecha 21 de enero de 2010, donde se le comunica que se procederá a ejecutar la multa, y se afirma que se lo hace en base a la autorización previa del señor Prefecto. Sin embargo, una vez más, se omite adjuntar a la comunicación copia autenticada de la Resolución que se cita; informes y resoluciones que, es probable, pudiera contener la anhelada motivación que exige el recurrente; DÉCIMO SEGUNDO: Conforme al tenor de lo determinado en el Art. 86 numeral 3 de la Constitución de la República, era obligación del accionado, desvirtuar las afirmaciones acusadas por accionante [sic], no lo hizo.- Esta sala considera que el análisis realizado por el juez de primer nivel respecto de la falta de motivación en las resoluciones del H. Consejo Provincial, perjudican a la parte accionada, y contravienen a los derechos consagrados por la Constitución del Estado, y resuelve: ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA.- desechar el recurso de apelación interpuesto por el H. Consejo Provincial de Loja, y ratificar en todas sus partes la sentencia de primer nivel...

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja

Mediante escrito presentado el 17 de noviembre de 2014, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, remitieron informe en cumplimiento a lo solicitado por la jueza constitucional por medio de oficio N.º 0105-FGCM-SUS-CC del 31 de octubre de 2014.

En este sentido, los operadores de justicia manifestaron que la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja se conformó previamente, por los jueces Carlos Tandazo Román, Antonio Ruilova Pineda y Esthela Jaramillo Carrillo, quienes fueron los que dictaron la sentencia que se impugna, no obstante la conformación de la Sala Especializada al momento de la presentación de este informe cambió en tanto el único juez en funciones es el señor Carlos Tandazo Román, el mismo que emitió voto salvado en el fallo impugnado.

Procuraduría General del Estado

A foja 17 del expediente constitucional comparece mediante escrito presentado el 1 de julio de 2012, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los cuales indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional, respecto a esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

... La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹...

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, cuya decisión se impugna, la misma que en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección tiene la obligación de constatar que las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados; al igual que, durante el juzgamiento, no se vulnere, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es un recurso judicial; es decir, a partir de esta garantía jurisdiccional, no se puede pretender examinar temas de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige

directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del presente caso

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto en procura de determinar si la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, cuando resolvió el recurso de apelación interpuesto por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, en la acción de protección N.º 0358-2011, vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Para el efecto, se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
3. La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

Previo a responder el primer problema jurídico que se plantea, resulta necesario afirmar que la Constitución de la República consagra en el artículo 75, el derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión...”. En efecto, la tutela judicial efectiva constituye tanto el derecho de las personas

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

a acceder a los órganos judiciales, así como el deber que tienen los operadores de justicia de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes.

Con relación a este derecho constitucional, la Corte Constitucional precisó mediante la sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP, que constituye:

... un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso...

De esta forma, el derecho a la tutela judicial efectiva implica el acceso a la justicia y a obtener de ella una respuesta en base a los preceptos constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico, dado que contempla un enfoque integral a efectos de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, en el sentido que requiere de operadores de justicia que velen por el cumplimiento de la normativa constitucional y legal dentro de un caso concreto con el objetivo de alcanzar la justicia.

Asimismo, este máximo órgano de control e interpretación constitucional manifestó previamente que:

Se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio que a su vez garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos².

En armonía a lo afirmado, mediante la sentencia N.º 008-14-SEP-CC, caso N.º 0729-13-EP, se indicó que:

En consecuencia, lo que caracteriza a la tutela jurisdiccional efectiva es su verdadero alcance de protección con el ánimo de brindar a las personas un verdadero amparo o protección jurisdiccional en todo el sentido amplio de la palabra, partiendo del hecho de que la persona tenga las vías para reclamar sus derechos, sin limitaciones u obstáculos y una vez dentro del proceso se velen todas las garantías posibles, no para obtener un resultado positivo a las presunciones planteadas, sino para que se obtenga un pronunciamiento apegado a las normas jurídicas, a la verdad procesal y a la justicia³.

Por consiguiente, este derecho constitucional se configura bajo la observancia de tres elementos fundamentales: en primer lugar, el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales; en segundo lugar, la actitud diligente del juez en un proceso en el que cual se observen las garantías del debido proceso y finalmente, el rol que tiene el juez una

vez dictada la sentencia o decisión conforme a derecho, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos⁴.

En el caso *sub judice*, los legitimados activos manifiestan que los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, resolvieron mediante la garantía jurisdiccional de acción de protección un asunto impugnado en la vía judicial ordinaria, en razón de que las controversias derivadas en materia de contratación pública respecto a las multas contempladas en el contrato de obra celebrado entre ambas partes litigantes, tuvieron en la vía contencioso administrativa el mecanismo idóneo para demandar; de igual forma, según criterio de los legitimados activos, la sentencia impugnada es nula porque no se refirió a los fundamentos de la acción de protección, sino, se limitó a aseverar que el proceso sometido a su enjuiciamiento concernió a un tema de índole constitucional cuando por las circunstancias concurrentes del presente caso versó sobre un asunto de naturaleza infraconstitucional.

En consecuencia, este máximo órgano de interpretación constitucional examinará, por una parte, si existió algún impedimento para que el Gobierno Provincial de Loja pueda acceder a la administración de justicia constitucional y, por otra, verificar si la actuación de los operadores de justicia al momento de dictar sentencia, en calidad de jueces constitucionales cuando conocen de garantías jurisdiccionales, se fundamentaron en base a las normas constitucionales y legales que consagran, desarrollan y regulan la acción de protección en nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, esta Corte establece que el escenario constitucional, sobre el cual debe desarrollarse el análisis respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva esgrimido por los legitimados activos, se circunscribe en los dos primeros elementos que conforman el referido derecho, esto es, el acceso oportuno a los órganos jurisdiccionales y la actitud diligente del juzgador al momento de sustanciar y resolver la causa sometida a su conocimiento; sin que sea procedente, en función de los antecedentes fácticos y jurídicos del caso en concreto y en razón de la argumentación expuesta por los accionantes, un análisis respecto al tercer elemento, esto es, el incumplimiento de las resoluciones judiciales, puesto que, la fundamentación y pretensión de los accionantes al formular la presente garantía jurisdiccional –acción extraordinaria de protección– no se dirige a justificar una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por no haberse cumplido una sentencia favorable a sus intereses; y *contrario sensu*, su argumentación se centra en enervar una sentencia de apelación dictada dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, por considerarla violatoria de derechos constitucionales. En suma, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que alegan los accionantes, no tiene como fundamento el

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-14-SEP-CC, caso N.º 0729-13-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 317-15-SEP-CC, caso N.º 1846-10-EP.

incumplimiento de una resolución judicial, razón por la cual, no corresponde un estudio constitucional en este sentido.

De esta manera, la presente causa tiene como origen la acción de protección interpuesta, el 5 de mayo de 2011, por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo contra el Gobierno Provincial de Loja, en virtud de la cual solicitó que se deje sin efecto los actos administrativos contenidos en los oficios GPL-DVT-408, VIALSUR E.P. 012-2011-GPL y ST-008-2011, en razón que este organismo provincial no le concedió una ampliación del plazo total del contrato solicitado; y, por consiguiente, le impuso una multa por incumplimiento contractual.

Conforme se desprende a foja 109 del expediente de primera instancia, mediante providencia dictada el 9 de mayo de 2011, el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja admitió la demanda presentada por ser clara, precisa y completa disponiendo citar al Gobierno Provincial de Loja y a la Procuraduría General del Estado. A foja 113 del expediente se citó con el contenido de la demanda al Gobierno Provincial de Loja para que intervenga en la causa constitucional; en efecto, mediante escrito presentado el 11 de mayo de 2011, esta entidad provincial compareció en primera instancia al proceso constitucional de acción de protección signado con el N.º 165-2011.

Luego del procedimiento respectivo, el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja, convocó a las partes procesales a audiencia pública, la misma que se celebró el 12 de mayo de 2011, con la presencia del señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, de los representantes legales del Gobierno Provincial de Loja y del representante de la Procuraduría General del Estado. Posteriormente, este órgano judicial mediante sentencia dictada el 26 de mayo de 2011 aceptó la acción de protección interpuesta por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo; y, en consecuencia, declaró la nulidad de los actos administrativos impugnados.

Contra esta decisión, el 31 de mayo de 2011, el Gobierno Provincial de Loja interpuso recurso de apelación, el mismo que recayó en conocimiento de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Dicho órgano judicial mediante sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, desechó el recurso de apelación interpuesto por el organismo provincial y ratificó en todas sus partes la sentencia de primer nivel. Ante este escenario jurídico, el 12 de septiembre de 2012, el Gobierno Provincial de Loja, por medio de sus legítimos representantes, interpuso acción extraordinaria de protección.

En este marco jurídico, la Corte Constitucional observa que el Gobierno Provincial de Loja, durante la sustanciación del proceso constitucional de acción de protección, en ningún momento se encontró impedido de acceder a los distintos órganos jurisdiccionales para formular sus respectivas pretensiones, ya que se materializó su derecho a ser oído con las debidas garantías en cada una de las etapas procesales.

Por lo señalado, luego de ser legalmente notificado con el contenido de la demanda, el Gobierno Provincial de Loja

compareció en primera instancia ante el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja, órgano judicial que conoció y aceptó la acción de protección formulada por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo. Inconforme con esta decisión, presentó recurso de apelación, el mismo que recayó en conocimiento de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, quien ratificó en todas sus partes la sentencia dictada en primer nivel. Finalmente, contra esta última decisión este organismo provincial presentó acción extraordinaria de protección. De este modo, no se advierte obstáculo que imposibilite a los accionantes, representantes del Gobierno Provincial de Loja, el acceso a los órganos jurisdiccionales pertinentes.

Por su parte, con relación a la sentencia impugnada, es preciso señalar que el argumento jurídico expuesto por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja se centró, principalmente, en que era obligación del accionado desvirtuar las afirmaciones acusadas por el accionante. En base a lo expuesto, se desechó el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Provincial de Loja al no cumplir con esta obligación.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, estableció que “la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales...”.

En tal sentido, este máximo órgano de interpretación constitucional destacó, mediante la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP, el papel protagónico que tienen los jueces constitucionales cuando conocen de esta garantía jurisdiccional e indica: “De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección”.

Sobre este escenario jurídico, la argumentación jurídica expuesta por los operadores de justicia de que era obligación del accionado desvirtuar las afirmaciones acusadas por el accionante en la acción de protección, contradice la jurisprudencia expuesta por la Corte Constitucional, en función de que son precisamente los jueces constitucionales, en calidad de primeros garantes de los derechos constitucionales, los que “tienen la obligación y el deber primordial de brindar una efectiva garantía constitucional a las personas (...) para lograr este cometido, los jueces tienen un papel activo en el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia”⁵.

De ahí que al respecto, la Corte Constitucional reitera una vez más, que los “jueces constitucionales tienen la obligación de «verificar la vulneración de derechos» bajo

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

una argumentación razonada a partir de la cual se determine si un caso concreto corresponde conocer a la justicia constitucional o caso contrario se encasilla en un tema de legalidad”⁶.

Es así que este organismo constitucional, comprueba que la sentencia impugnada se limitó a analizar el caso *sub examine* desde una perspectiva eminentemente legal para rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Provincial de Loja, sin la correspondiente verificación de los derechos constitucionales alegados como infringidos mediante la relación de los hechos y la normatividad jurídica que protege, consagra y desarrolla la acción de protección.

Por tanto, al no cumplir con este requisito esencial de las sentencias dictadas dentro de garantías jurisdiccionales, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por inobservar que el caso sometido a su conocimiento versaba sobre una controversia de índole infraconstitucional relativa a la aplicación de unas multas estipuladas en el contrato de obra pública celebrado entre el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo y el Gobierno Provincial de Loja.

En efecto, la Corte Constitucional desde temprana jurisprudencia expuso que “si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales”⁷.

A su vez, la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP, recalcó que “si lo que se pretende es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una normativa infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales”.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los legitimados activos, ya que no se ajustó a las normas constitucionales y legales que consagran y regulan la acción de protección en nuestro ordenamiento jurídico, ni respetó la jurisprudencia expedida por este organismo constitucional sobre la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional en función de su procedencia a casos de índole constitucional.

2. La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Este máximo órgano de control e interpretación constitucional reitera en el ámbito de su jurisprudencia, una vez más, que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

Un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces⁸.

En tal sentido, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento, es el derecho a la motivación⁹, que responde a un requerimiento proveniente del principio de legitimación democrática de la función judicial¹⁰, pues no existe duda de que la obligación constitucional de motivar las decisiones judiciales que tienen los operadores de justicia se sustenta en la exigencia intrínsecamente relacionada con los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia¹¹.

En esta línea, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, consagra que los jueces constitucionales: “... Tienen 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...”¹².

De la misma forma, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 024-16-SEP-CC, caso N.º 1630-11-EP,

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal I establece: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

¹² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 303-15-SEP-CC, caso N.º 518-14-SEP-CC.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

indicó que la motivación “no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, ya que al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que se ha arribado”.

En el mismo sentido, se estableció mediante la sentencia N.º 087-16-SEP-CC, caso N.º 0965-10-EP, que:

El objeto substancial de la motivación de las sentencias es determinar las razones por las cuales se acepta o se niega las pretensiones de las partes procesales, para de esta manera garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad, sino que en ella conste una interpretación y aplicación de normas del ordenamiento jurídico con sujeción a los preceptos y principios constitucionales...

En armonía con lo prescrito anteriormente, este organismo constitucional en la sentencia N.º 010-14-SEP-CC, caso N.º 1250-11-EP, señaló: “La motivación tiene condiciones mínimas, a saber: debe ser razonable, lógica y comprensible; así como, también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos presentados, lo que a su vez implica oportunidad, adecuación y conveniencia de los enunciados normativos utilizados...”.

En tal sentido, la Corte Constitucional desarrolló tres criterios constitucionales que contribuyen a delinear la fisonomía de esta garantía de la motivación con la finalidad de determinar si una decisión o sentencia emitida por autoridad pública se encuentra debidamente motivada o si por el contrario, carece de motivación. Estos criterios son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Sobre estos tres criterios constitucionales que conforman la garantía de la motivación, la sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP, expuso:

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...

Dicho lo anterior, el análisis de si existió o no vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada, se centrará en comprobar si aquella cumplió con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

En relación con el criterio de razonabilidad, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, mediante la sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP, afirmó que “este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el

juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho¹³”. Asimismo, la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, señaló que la razonabilidad “es el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”.

Por su parte, la razonabilidad, según la sentencia N.º 089-16-SEP-CC, caso N.º 1848-13-EP, expedida por este organismo constitucional, “implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales, es decir, en las fuentes del derecho que permiten verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto”.

A efectos de analizar el criterio de razonabilidad, es pertinente precisar que la sentencia impugnada fue dictada, el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el recurso de apelación de una acción de protección; en este sentido, los operadores de justicia, en calidad de jueces constitucionales cuando conocen de garantías jurisdiccionales, están en la obligación de recurrir a las fuentes del derecho concernientes a la naturaleza de la acción de protección, es decir, les corresponde fundamentar la decisión en base a las normas constitucionales y legales (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) que consagran, desarrollan y regulan la acción de protección, sin perjuicio de recurrir a la jurisprudencia, normas constitucionales o infraconstitucionales que guarden armonía con la causa en función de los derechos materia de la controversia¹⁴.

En este sentido, de la revisión al caso *sub examine* se constata que la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la sentencia impugnada, radica en debida forma su competencia para el conocimiento y resolución del recurso de apelación interpuesto en la acción de protección, en atención a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República y en los artículos 7 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Una vez fijada su competencia para el análisis y resolución en segunda instancia de la acción de protección; los operadores de justicia posteriormente, en la construcción del razonamiento judicial al identificar las fuentes del derecho que sustentan su decisión, citan los artículos 88 y 86 numeral 3 de la Constitución de la República, que regulan tanto el objeto de la acción de protección en nuestra legislación, como la convocatoria del juez a una audiencia pública para escuchar a las partes procesales.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al exponer las fuentes

¹³ Entre otras sentencias, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP; sentencia N.º 056-16-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-16-SEP-CC, caso N.º 1954-11-EP.

de derecho que sustentan su decisión, recurre a las disposiciones, tanto constitucionales y legales, que regulan la acción de protección. En consecuencia, este máximo órgano de interpretación y control constitucional concluye que la sentencia objetada desde una óptica formal, cumple con el parámetro de razonabilidad.

Lógica

En relación con la lógica, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 069-16-SEP-CC, caso N.º 1883-13-EP, señaló que este criterio se relaciona “no sólo con la coherencia y concatenación que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar”.

En igual sentido, la sentencia N.º 056-16-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP determinó que la lógica implica necesariamente la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión o en otras palabras:

... supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso...)¹⁵.

Sobre la base de lo expuesto, resulta preciso indicar primeramente, “que los jueces constitucionales [dentro de la motivación de una garantía jurisdiccional] tienen la obligación de verificar la vulneración de derechos bajo una argumentación razonada a partir de la cual se determine si un caso concreto corresponde conocer a la justicia constitucional o caso contrario se encasilla en un tema de legalidad...”¹⁶. En este caso específico, se hace referencia a la acción de protección que tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...”¹⁷.

En este sentido, el cumplimiento de esta garantía, por parte de los operadores de justicia, se centra en verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales, de esta manera, se podrá respetar la naturaleza de la acción de protección como un mecanismo idóneo y efectivo para la protección de los mismos.

En el presente caso sometido a nuestro conocimiento, los legitimados activos alegan que la sentencia impugnada,

que confirmó la decisión del juez de primera instancia, es nula porque vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al resolver mediante acción de protección un asunto de naturaleza infraconstitucional que versaba sobre una controversia de índole legal relativa a la aplicación de unas multas estipuladas en el contrato de obra pública celebrado entre el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo y el Gobierno Provincial de Loja.

Según su criterio, la sentencia impugnada se limitó a elaborar, únicamente, un análisis semántico de la acción de protección inserta en nuestro ordenamiento jurídico, por lo cual, careció de mínimas razones que sustenten la decisión final o que respondan a las alegaciones vertidas durante la tramitación del proceso constitucional, además, la decisión impugnada carece de motivación, a decir de los demandantes, ya que existió un desajuste entre la labor concreta que le corresponde cumplir al juez constitucional cuando conoce de garantías jurisdiccionales y la decisión final que desconoció el diseño normativo de la acción de protección.

Una vez analizada la sentencia impugnada en su integralidad, la Corte Constitucional evidencia que en el asunto *sub judice*, la construcción del razonamiento jurídico, por parte de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no se sustentó en verificar los hechos y las pretensiones del señor Francisco Vicente Carrión Gordillo para dilucidar en la conclusión si se trataba de un caso de justicia constitucional por la vulneración de derechos constitucionales o, si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional le correspondía conocer a la justicia ordinaria. En efecto, este órgano judicial mediante la garantía jurisdiccional de acción de protección, dejó sin validez los actos administrativos contenidos en los oficios GPL-DVT-408, VIALSUR E.P. 012-2011-GPL y ST-008-2011, referentes a imposiciones de multas por incumplimiento contractual, sin fundamentar de qué forma se le vulneraron al señor Francisco Vicente Carrión Gordillo sus derechos constitucionales en el asunto bajo examen.

De esta forma, este organismo constitucional observa incluso que el presente caso versa sobre un conflicto de naturaleza infraconstitucional, para lo cual resulta preciso reiterar que desde temprana jurisprudencia, mediante sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, se indicó que “si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales”.

Por lo tanto, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja se encontraba en la obligación constitucional de revocar la sentencia de primera instancia y señalar la existencia de los mecanismos judiciales previstos en la justicia ordinaria para la tutela de los legítimos intereses de la parte actora en la acción de protección, con el objetivo de evitar que esta garantía jurisdiccional pase a asumir potestades que no le corresponden, en tanto:

¹⁵ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 056-15-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP; sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador N.º 303-15-SEP-CC, caso N.º 518-14-SEP-CC.

¹⁷ Constitución de la República, artículo 88.

... la acción de protección no es un medio que pueda sustituir las acciones judiciales ordinarias, pues ello conllevaría a la superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria, así como al desconocimiento y a la desarticulación de la estructura jurisdiccional del Estado. Por lo que la acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria...¹⁸

En consecuencia, la actuación de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja desnaturalizó el objeto de la acción de protección dirigido a declarar la vulneración de derechos constitucionales, en el sentido de que esta garantía jurisdiccional no sustituye los demás medios judiciales previstos en la ley, motivo por el cual, esta actuación ocasionó la “ordinarización” de la acción de protección debido a que se utilizó como una institución procesal alternativa para sustituir las vías judiciales pertinentes que de acuerdo al caso concreto, fijaba expresamente el ordenamiento jurídico; así pues, se produjo un conflicto de anteposición de competencias que ocasionó que la justicia constitucional termine por reemplazar a la justicia ordinaria al conocer un asunto de niveles típicos de legalidad.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada no guarda una ordenación lógica y sistemática con los elementos que la conforman, es decir, no se pudo comprobar que la premisa fáctica tuvo concordancia con la elaboración de la premisa normativa, ya que su configuración trajo consigo una desconexión con la conclusión final, la misma que desechó el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Provincial de Loja sin argumentar y verificar de qué forma se le vulneraron los derechos constitucionales a la parte actora en la acción de protección, además, que no dilucidó si el presente caso versaba sobre un asunto de naturaleza constitucional o legal produciendo, conforme lo manifestado en párrafos precedentes, una superposición de competencias al desnaturalizar la acción de protección.

En definitiva, por no existir una coherencia formal entre ambas premisas con la conclusión (decisión), la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada inobservó el criterio de lógica.

Comprensibilidad

Este criterio constitucional consiste en el empleo, por parte del operador de justicia, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial¹⁹.

La Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 293-15-SEP-CC, caso N.º 0115-12-EP, ratificó en “el deber de la claridad del lenguaje jurídico que tienen los órganos

judiciales en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el lenguaje jurídico es un vehículo en el que los ciudadanos adquieren conocimiento del derecho”. Así también, mediante la sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP, mencionó que este criterio reviste de “especial importancia ya que a través del mismo se legitiman las actuaciones de los operadores de justicia en vista que sus resoluciones deben ser claras y descifrables no solo para las partes intervinientes sino para el auditorio social que deberá entender como lógicas y razonables las resoluciones alcanzadas más allá de su pericia o no en el ámbito del derecho”.

En concreto, el criterio de comprensibilidad se refiere a la posibilidad de que el operador de justicia garantice a las partes procesales y al conglomerado social, que observa y aplica sus decisiones, comprender su razonamiento a través del uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo²⁰. No obstante, no basta la utilización de un lenguaje de fácil acceso para considerar que una decisión judicial cumple con el criterio de comprensibilidad, ya que se requiere además, que las ideas y premisas que integran la decisión o sentencia se encuentren redactadas de forma coherente, concordante y completa.

De esta manera, en el análisis del presente caso se constata que el lenguaje utilizado por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja es claro y sencillo, no obstante, esto no es suficiente para considerar que la sentencia impugnada cumple con el criterio de comprensibilidad, en tanto, además de la redacción asequible y de fácil entendimiento, se quiere a su vez, que dicha sentencia en su integralidad siga una correcta armonía y correspondencia, de manera que cada una de las premisas se relacionen entre sí, y a partir de ellas se obtenga la conclusión final.

Esta situación no acontece en el caso *sub judice*, debido a que el órgano judicial decidió rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Provincial de Loja, sin que dentro de la parte motiva de la sentencia exista una argumentación a partir de la cual se verifique de qué forma se le vulneraron los derechos constitucionales a la parte actora en la acción de protección, tal como era la obligación constitucional de los operadores de justicia, en función de la naturaleza, objeto y alcance de la acción de protección; razón por la cual, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada inobservó el criterio de comprensibilidad.

Por consiguiente, la sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, por inobservar los criterios de lógica y comprensibilidad.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 087-16-SEP-CC, caso N.º 0965-10-EP; sentencia N.º 153-15-SEP-CC, caso N.º 1523-12-EP; sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

3. La sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Una vez que se determinó que la sentencia impugnada vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, este máximo órgano de justicia constitucional analizará si existió transgresión del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República que textualmente establece: “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Por su parte, como derecho de protección es también un derecho consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia²¹, que garantiza el respeto a la aplicación de normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. En otros términos: “supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico”²².

Conforme lo prescribe el artículo 82 de la Constitución de la República, este derecho tiene una doble dimensión: por un lado, cuando se garantiza este derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en la Constitución de la República, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican normas previas, claras y públicas²³.

Por tal motivo, la transgresión del derecho a la seguridad jurídica implica no solo el irrespeto a nuestro texto constitucional, sino la afectación a la legitimidad de nuestro sistema constitucional, por lo cual se da cabida a diversos escenarios que generarían vulneraciones a otros derechos constitucionales.

La seguridad jurídica, por tanto, proscribiera la arbitrariedad en función del relevante papel que se concede a la ley (principio de jerarquía normativa) como mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos

del Estado. De esta forma se garantiza como fin último que los derechos constitucionales se tutelen adecuadamente al circunscribir los límites de las actuaciones de las autoridades públicas que determina la Constitución de la República²⁴.

Adicionalmente, la seguridad jurídica tiene el efecto de generar en los ciudadanos la percepción racional de coherencia entre aquello que está regulado por el ordenamiento jurídico, con lo que efectivamente se cumple en la realidad material a través de aquella regulación normativa. Los ciudadanos, por medio de la seguridad jurídica, saben qué esperar, lo cual supone un conocimiento cierto de las leyes vigentes; a partir de dicho conocimiento, se construye su confianza en relación con las actuaciones del poder público. Así lo manifestó la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 121-13-SEP-CC, caso N.º 0586-11-EP, al señalar textualmente que:

El derecho a la seguridad jurídica constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses²⁵.

En igual sentido, este organismo constitucional mediante sentencia N.º 120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP, sobre la seguridad jurídica determinó lo siguiente:

Siendo así este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente²⁶.

Sobre la base de este axioma, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico, en qué medida este derecho constitucional se vulneró por la emisión de la decisión del 22 de agosto de 2011, dictada en el recurso de apelación de la acción de protección propuesta por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, por sus propios y personales derechos, en contra del Gobierno Provincial de Loja. En tal sentido, se analizará si la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja no aplicó una norma clara, previa y pública al momento de expedir la decisión impugnada.

²¹ Constitución de la República, artículo 1.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 064-15-SEP-CC, caso N.º 0331-12-EP.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-15-SEP-CC, caso N.º 0788-14-EP.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-13-SEP-CC, caso N.º 0586-11-EP.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP.

Este máximo órgano de interpretación constitucional precisa que el análisis no se dirigirá a examinar la naturaleza de una norma infraconstitucional o interpretar sus efectos, tal como efectivamente competiría a los órganos de justicia ordinaria mediante la interposición de los mecanismos y recursos judiciales previstos en la ley. El rol fundamental de esta Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, es ser la máxima instancia de interpretación de nuestro texto constitucional con el objetivo de garantizar su supremacía y de tutelar los derechos constitucionales de los ciudadanos, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica.

A partir de esta precisión, es necesario señalar que la acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene como objetivo la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales. De esta forma, el artículo 88 de la Constitución de la República indica:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En este orden de ideas, la acción de protección es una garantía idónea y eficaz que “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...”²⁷. Es decir, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones en base a un análisis racional acerca de la vulneración de derechos constitucionales alegada por el justiciable, dado que de esta forma se cumple con el objetivo de esta garantía jurisdiccional.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JO, expuso que los operadores de justicia “están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido...”.

A todo lo mencionado, este máximo órgano de control e interpretación constitucional también refirió que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición

o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues aquello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida en la Constitución de la República.

En el caso *sub examine*, los argumentos jurídicos desarrollados por los jueces de la Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja se encaminaron a resolver un asunto de naturaleza infraconstitucional referente a dejar sin efecto los actos administrativos contenidos en los oficios GPL-DVT-408, VIALSUR E.P. 012-2011-GPL y ST-008-2011, que le impusieron al señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, parte actora de la acción de protección, una multa por incumplimiento contractual.

Por lo tanto, la Corte Constitucional constata de la revisión a los recaudos procesales que el *thema decidendum* del asunto en cuestión, versaba sobre cuestiones de mera legalidad (aplicación de una cláusula contractual para la imposición de una multa por incumplimiento del contrato), que no tienen relación con el objeto de la acción de protección; es decir, del análisis del proceso puesto en conocimiento no se desprende vulneración de derechos constitucionales, sino una serie de discordancias contractuales entre las partes litigantes. Sobre lo manifestado, esta Corte reitera que si la controversia gira en relación con la aplicación de normativa infraconstitucional, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes pero no a la justicia constitucional.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja resolvió sobre un asunto de mera legalidad que no trascendió al nivel constitucional, por lo cual, al inobservar lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República y en las normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional relativas a la acción de protección, dicho órgano judicial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica del Gobierno Provincial de Loja, en razón que produjo una falta de certeza en la aplicación debida de las normas.

Consideraciones adicionales

Una vez que la Corte Constitucional declaró que la sentencia expedida el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la acción de protección, vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, conviene indicar que la sentencia impugnada únicamente, ratificó en todas sus partes la sentencia dictada el 26 de mayo de 2011, por el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Loja, el mismo que concedió la acción de protección propuesta por el señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, por sus propios derechos, en contra del Gobierno Provincial de Loja.

Los legitimados activos, en el texto de su demanda de acción extraordinaria de protección, no impugnaron expresamente la sentencia dictada en primera instancia; sin embargo,

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

este máximo organismo de interpretación y control constitucional realizará su análisis, en virtud del principio *iura novit curia* contemplado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expone:

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

13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional

Se recuerda que la Constitución de la República consagra que los derechos y garantías serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público²⁸, principalmente, por los operadores de justicia, quienes tienen que administrar justicia con sujeción a la normativa constitucional²⁹; de allí que existe un deber objetivo de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales.

Por tanto, si en la acción extraordinaria de protección el legitimado activo no señala un derecho constitucional como vulnerado, pero la Corte Constitucional, luego del examen realizado, evidencia y advierte la “posible existencia” de tal vulneración en una decisión o sentencia no impugnada, por el principio del *iura novit curia* tiene la facultad de ingresar a analizar y determinar si existe vulneración de derechos constitucionales en la sentencia, toda vez que las personas son titulares de los derechos contenidos en la Constitución de la República en tanto existe un deber de garantía de los mismos por parte de todo operador de justicia³⁰.

Sobre la base de lo expuesto, el juez constitucional de primera instancia resolvió, conforme se expuso en líneas anteriores, sobre un asunto de naturaleza infraconstitucional que tuvo como objeto dejar sin efecto los actos administrativos contenidos en los oficios GPL-DVT-408, VIALSUR

E.P. 012-2011-GPL y ST-008-2011, que le impusieron al señor Francisco Vicente Carrión Gordillo, parte actora de la acción de protección, una multa por incumplimiento contractual.

Dicho esto, la Corte Constitucional comprobó de la revisión a los recaudos procesales que el *thema decidendum* del asunto en cuestión, versaba sobre temas de mera legalidad (aplicación de una cláusula contractual para la imposición de una multa por incumplimiento del contrato), que no tienen relación con el objeto de la acción de protección.

Al respecto, mediante sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, se expuso que “si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales”.

A su vez, la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP, recalcó que:

si lo que se pretende es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una normativa infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales.

En consecuencia, la actuación de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja desnaturalizó el objeto de la acción de protección dirigido a declarar la vulneración de derechos constitucionales, en el sentido que esta garantía jurisdiccional no sustituye los demás medios judiciales previstos en la ley.

Por lo previamente expuesto, la Corte Constitucional concluye que en el presente caso la sentencia dictada el 26 de mayo de 2011, por el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Loja, vulneró en el mismo sentido los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, en tanto que la sentencia impugnada ratificó en todas sus partes, lo resuelto por el juez de primer nivel.

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, al debido proceso en la garantía de la motivación y a

²⁸ Constitución de la República, artículo 11 numeral 3, expone:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y 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.

²⁹ Constitución de la República, artículo 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 051-15-SEP-CC, caso N.º 1726-13-EP.

la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 22 de agosto de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la acción de protección N.º 0358-2011.
 - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 26 de mayo de 2011, por el Juzgado Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja, en la acción de protección N.º 0165-2011.
 - 3.3. Se dispone en consecuencia, el archivo de la acción de protección.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2001-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 02 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 4 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 142-16-SEP-CC

CASOS Nros. 1756-11-EP y 1757-11-EP **ACUMULADOS**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

En relación a la causa N.º 1756-11-EP, los señores Carlos Cedeño Navarrete y Francisco Morán Márquez, por los derechos que representan en calidad de rector y decano de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, de la Universidad de Guayaquil, respectivamente, el 14 de junio de 2011, formularon la presente acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1756-11-EP, en contra de la sentencia emitida el 11 de mayo de 2011 a las 09:10, por los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 219-2011, mediante la cual confirma la sentencia venida en grado.

En relación a la causa N.º 1757-11-EP, el doctor Antonio Pazmiño Ycaza, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, el 15 de junio de 2011, formuló la presente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 23 de marzo de 2011 a las 15:34, emitida por el Juzgado Décimo Cuarto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas y el fallo dictado el 11 de mayo de 2011 a las 09:10, por los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 219-2011.

El 5 de octubre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la causa N.º 1756-11-EP tiene relación con el caso N.º 1757-11-EP.

El 9 de diciembre de 2011 a las 09:17, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes avocó conocimiento de la causa N.º 1757-11-EP y señaló:

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría de la Corte Constitucional ha certificado que el presente caso tiene relación de objeto y acción con el caso N.º 1756-11-EP, mismo que se encuentra en trámite. **SEGUNDO.-** Considerando que el caso en cuestión ha sido iniciado a trámite en la Secretaría General con copias simples de la demanda, y, que existe el caso No. 1756-11-EP (asignado al Dr. Patricio Pazmiño Freire), mismo que contiene los documentos originales referentes a dicha acción, se devuelve el caso N.º 1757-11-EP a la Secretaría General a fin de que sea acumulado y se unifique en el expediente N.º 1756-11-EP toda la documentación que reposa en esta Corte

respecto de la acción presentada por el Dr. Antonio Pazmiño Ycaza, en calidad de Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, especialmente la que se remite por tratarse de la misma acción.

Mediante oficio N.º 0020-CC-SA-2012 del 17 de enero de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, remite al juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie el caso N.º 1757-11-EP, de conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, a fin de que sea acumulado al expediente N.º 1756-11-EP.

El 17 de enero de 2012 a las 16:18, de conformidad con las normas de la Constitución aplicables al caso y el artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 1756-11-EP, señalando lo siguiente:

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría de la Corte Constitucional ha certificado que la presente acción tiene relación con el caso N.º 1757-11-EP, el mismo que fue resuelto el 9 de diciembre de 2011, las 09h17, en la cual resuelve que se unifique al expediente 1756-11-EP toda la documentación que reposa en esta Corte respecto de la acción presentada por el Dr. Antonio Pazmiño Icaza, en calidad de Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, especialmente la que se remite por tratarse de la misma acción. (...) **CUARTO.-** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus Arts. 61 y 62, establece, tanto los requisitos formales que deben cumplir la demanda, así como los criterios para determinar la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección. Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el Art. 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Cedeño Navarrete y Francisco Morán Márquez, por los derechos que representan en calidad de Rector y Decano de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, de la Universidad de Guayaquil, respectivamente y la demanda presentada por Antonio Pazmiño Ycaza, por los derechos que representa en calidad de Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado reúnen todos los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución de la República y la Ley, en consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el Art. 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ADMITE a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1756-11-EP a la que se acumuló la causa N.º 1757-11-EP sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión. Procédase al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 28 de

febrero de 2011, correspondió la sustanciación de las causas al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de las mismas mediante providencia del 3 de abril de 2012 a las 09:25, y dispuso:

... 1.- Previo a emitir el respectivo proyecto y conforme lo previsto en el Art. 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, notifíquese con el contenido de esta providencia y la demanda respectiva a los señores Jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el plazo de diez días de recibida la presente providencia, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones; 2.- Téngase en cuenta las casillas constitucionales señaladas por los accionantes para esta y futuras notificaciones...

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.

Mediante memorando N.º 0016-CCE-SG-SUS-2013, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 3 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, remite los expedientes constitucionales Nros. 1756-11-EP y 1757-11-EP acumulados, al doctor Patricio Pazmiño Freire, como juez sustanciador.

Mediante providencia dictada el 6 de abril de 2016 a las 12:00, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de las causas y en lo principal, dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en cuya judicatura se emitió la decisión judicial impugnada, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda, al señor Carlos Villegas Barros, así como a los legitimados activos en las casillas constitucionales señaladas para el efecto.

Decisiones judiciales impugnadas

Las acciones extraordinarias de protección planteadas han sido formuladas en contra de las siguientes decisiones judiciales:

Sentencia de acción de protección dictada por el Juzgado Décimo Cuarto de la Niñez y Adolescencia del Guayas, del 23 de marzo de 2011 a las 15:34.

JUZGADO DÉCIMO CUARTO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE GUAYAS. Guayaquil, miércoles 23 de marzo del 2011, las 15h34. VISTOS: (...) NOVENO: Que se desestima de plano el argumento de los accionados relativo a la no procedibilidad de esta acción, debiendo señalar, en aplicación de la regla de interpretación constitucional iura novit curia y aplicación directa de la Constitución, que el Artículo 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

y Control Constitucional establece que la acción de protección no procede: “4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”, lo que significaría, prima facie, que la acción de protección no procede de existir dicha vía, constituyéndose, de alguna forma, en una acción de carácter subsidiaria, no obstante de haber sido concebida por el constituyente como un medio inmediato, directo y eficaz de protección de los derechos reconocidos en la Constitución.- Debiendo observarse, sin embargo, que si bien la disposición comentada niega la procedibilidad de la acción constitucional de protección si existiere vía judicial para impugnar el acto, lo hace bajo el supuesto que dicha vía sea adecuada y eficaz, pues si no lo fuere, la acción de protección debe proceder, planteándose, entonces la discusión de qué debe entenderse por tales adjetivos y sus palabras antónimas “inadecuada” e “ineficaz” de cara a el caso sub iúdice. (...) En esta línea de razonamiento se debe, para valorar la adecuación y eficacia de la vía judicial, analizar también lo dispuesto por el Constituyente en el Artículo 84 de la Carta Magna, esto es que “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano...” (Cursiva y resaltado fuera del texto), de modo que en casos como el sub examine, a criterio de la suscrita jueza, no se vean burladas las garantías constitucionales y afectada la dignidad del ser humano en medio de procesos excesivamente largos y tortuosos que, lejos de constituirse en una vía “adecuada y eficaz”, terminarían vulnerando otros derechos, no pudiendo admitirse a la luz del derecho y, menos aún, en un esquema constitucional garantista, que la aplicación de la ley pueda generar más injusticia que la que pretende remediar.- Razones, las expresadas, que llevan a la suscrita jueza constitucional a estimar que la vía judicial para ventilar la presente causa no es adecuada ni eficaz.- Además, en consonancia con lo dicho y en aplicación de la regla de interpretación invocada, es público y notorio y, por tanto, no requiere demostración, que esta tarea de adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los necesarios para garantizar la dignidad del ser humano y, en especial, a los derechos y principios constitucionales de administración de justicia que refieren los Artículos 75, 168.6 y 169 de la Constitución de la República del Ecuador, es una tarea todavía en proceso de cumplimiento, sin que deba obviarse, mientras tanto, que la Constitución de la República del Ecuador dispone en su artículo 11 numeral 3 que “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”. En asocio con lo expresado, bien vale resaltar que la Corte Constitucional en la sentencia interpretativa No. 001-08-SI-CC ha dejado establecido que: “... Es jurídicamente obligatorio y políticamente necesario, interpretar todo el ordenamiento jurídico, desde el prisma de la Constitución, de conformidad con ella; y no interpretar la Constitución de acuerdo con las normas que la desarrollan”.- DÉCIMO.- En consecuencia, por las consideraciones que anteceden, la suscrita Jueza Décimo Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas “ADMNISTRANDO JUSTICIA EN

NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” declara la vulneración de derechos constitucionales del accionante contenidos en los Artículos 33, 66.2, y 325 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte de los accionados Señores Dr. Carlos Cedeño Navarrete en su calidad de Rector y Representante Legal de la Universidad Estatal de Guayaquil y Dr. Francisco Morán Márquez, en su calidad de Decano y representante Legal de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Guayaquil, disponiendo como reparación integral que se suspendan los efectos del acto administrativo impugnado, que el Ingeniero Industrial CARLOS EDISON VILLEGAS BARROS, de manera inmediata, sea reintegrado en la misma ubicación geográfica en la que venía sirviendo, se le paguen las remuneraciones que ha dejado de percibir como consecuencia del mismo acto arbitrario, esto es, todos los haberes devengados y no pagados y como garantía de que el hecho no se repita y para asegurar la estabilidad laboral, el accionado Dr. Carlos Cedeño Navarrete deberá expedir el correspondiente nombramiento a favor del accionante Ingeniero Industrial CARLOS EDISON VILLEGAS BARROS.- Sin costas, ni honorarios que regular.- Cúmplase lo dispuesto en el Art. 277 del Código de Procedimiento Civil.- LÉASE, PUBLÍQUESE Y NOTIFÍQUESE.-

Sentencia de apelación de acción de protección dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, del 11 de mayo de 2011 a las 09:10.

Guayaquil, 11 de Mayo del 2011; las 09h10.- VISTOS: (...) SEXTO: En la especie se observa que dentro de autos las partes han aportado la documentación necesaria a su favor de todo cuanto se ha creído pertinente y favorable para ser analizado por el Juzgador. Es necesario mencionar que el objeto principal de la acción de protección, en lo sustancial se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los jueces constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendientes a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública que haya causado un daño grave o irreparable como se trata en el caso que nos ocupa, que se violen derechos fundamentales de las personas, constantes en la Constitución o en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el Ecuador. Dentro de este contexto para que pueda interponerse esta acción, resulta imprescindible que concurren los tres elementos esenciales que determina el Art. 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que son: a) Violación de un derecho constitucional; b) Acción u omisión de autoridad pública, en el presente caso; c) Que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. SEPTIMO: De la revisión del contenido del proceso se puede establecer que el accionante con la documentación aportada a la presente acción ha justificado sus alegaciones, de la misma que se deriva que se han violado derechos constitucionales, evidenciándose de esta forma que los accionados con su proceder han atentado contra el derecho de la estabilidad laboral. El Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador dice: (...). Así mismo el Art. 427 de la norma suprema invocada establece que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal

que más se ajusten a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.- OCTAVO: Los recurrentes desde la presentación de su acción han afirmado que el Director Regional de Trabajo, no garantizó el derecho del trabajador, que consta en la misma Constitución así como también el derecho de igualdad, al debido proceso, y a la no discriminación, por lo que en conclusión el accionado ha violado el derecho al debido procedimiento administrativo y la seguridad jurídica, base sobre el cual se construye el Estado Constitucional de derecho (social y democrático), lo que hace posible el ejercicio de los derechos constitucionales en forma ordenada, estricta y eficaz.- Al respecto Art. 33, 325 y 326 de la Constitución disponen (...). El derecho al trabajo también se encuentra garantizado por los siguientes tratados internacionales de derechos humanos: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XIV.- Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 23.- 1.- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Parte III, Art. 6.- 1, entre otros tratados, no obstante lo cual, los suscritos Jueces consideramos que el silencio administrativo de alguna u otra manera expedido por la autoridad administrativa accionada violan los derechos constitucionales establecidos en la norma suprema y que los accionantes a través de su abogado patrocinador han alegado durante toda su intervención en la audiencia oral pública, así como lo expuesto en la presente acción; NOVENO: Que la Art. 88 de la Constitución de la República, tiene como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución; pudiéndose interponer la acción de protección cuando exista una vulneración de dichos derechos constitucionales; pues los operadores de justicia convertidos en Jueces Constitucionales, en mérito de la supremacía de la Constitución consagrados en su artículo 424 tiene la facultad de amparar en forma directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución, cabe destacar que el Estado ecuatoriano es un Estado Social y democrático de derechos, del cual se imponen una serie de obligaciones, en lo principal el respeto a los derechos humanos, que como jueces constitucionales nos obligan a observar y tener un parámetro estricto cuando se trata de protección de derechos, derechos que al ser vulnerados causan un daño y a la vez un perjuicio a la persona, es así que la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de la Función Judicial establecen principios que consagran el orden jurídico y una buena administración de justicia entre la que se destaca el principio de legalidad, así como también se estaría contraviniendo contra disposiciones expresas contenidas en los tratados y convenios internacionales de protección de derechos humanos de los cuales garantizan otro derecho que es el de la seguridad jurídica base sobre el cual se construye el Estado Constitucional de derecho (social y democrático), lo que hace posible el ejercicio de los derechos constitucionales en forma ordenada, estricta y eficaz, razón por la que habiendo justificado el accionante Ingeniero Industrial Carlos Edison Villegas Barros, que la Entidad Educativa a través de los accionados han violado sus derechos al trabajo garantizado y consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, esta Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Y LEYES DE LA REPÚBLICA, confirma la sentencia venida en grado por apelación.- En aplicación del artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República, una vez ejecutoriada esta resolución la Secretaría Relatora de la Sala, remita copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma. Publíquese y notifíquese.-

Antecedentes del caso concreto

El 15 de marzo de 2011, Carlos Edison Villegas Barros presentó acción de protección en contra del rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil y Francisco Morán Márquez, en calidad de decano y representante legal de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Guayaquil.

Mediante sentencia dictada el 23 de marzo de 2011 el juez décimo cuarto de la Niñez y Adolescencia del Guayas, resolvió: "... declarar la vulneración de derechos constitucionales del accionante contenidos en los Artículos 33, 66.2 y 325 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte de los accionados Señores Dr. Carlos Cedeño Navarrete en su calidad de Rector y Representante Legal de la universidad Estatal de Guayaquil...".

Contra esta decisión el representante legal de la Universidad de Guayaquil y el procurador general del Estado interpusieron recurso de apelación, el mismo que correspondió ser conocido por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual en sentencia dictada el 11 de mayo de 2011 resolvió confirmar el fallo venida en grado por apelación.

De las solicitudes y sus argumentos

Los doctores Carlos Cedeño Navarrete y Francisco Morán Márquez, en calidad de rector y decano de la Facultad de Filosofía, Letras, Ciencias de la Educación de la Universidad de Guayaquil respectivamente, manifiestan que el ingeniero Carlos Edison Villegas Barros, mediante demanda de acción de protección constitucional, manifiesta que a fines de enero de 2011, concurrió a laborar y encontró a otra persona en su puesto; que ha laborado en la Universidad por algún tiempo pero omite mencionar que los años 2009 y 2010 laboró por contratos de servicios profesionales por sendos plazos de enero a diciembre como consta en los respectivos documentos contractuales que incorporaron al proceso y que obran de autos, contratos sujetos por su naturaleza a normas del derecho civil.

La pretensión del accionante dentro de la acción de protección fue que se declare ilegítimo y arbitrario el acto del decano de la Facultad; que se lo reintegre en la misma ubicación geográfica en la que venía sirviendo y se ordene el pago de remuneraciones dejadas de percibir.

La autoridad de la Facultad de Filosofía no tenía personería para declarar insubsistente un contrato, pues el contrato lo suscribió el rector como representante legal de la contratante; los servicios profesionales no contemplan sitio geográfico alguno en el contrato; y, si el contrato venció en su plazo el 31 de diciembre de 2011 que remuneraciones y honorarios

se le puede cancelar sin que signifique pago indebido de fondos públicos con la generación de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Manifiestan que mal puede una autoridad judicial imponer mediante sentencia que la Universidad de Guayaquil reconozca estabilidad para labores que se ejercen mediante contratos por servicios profesionales, por lo tanto no puede convertir un contrato de servicios profesionales en un nombramiento de pagos indebidos, la renovación del contrato es potestativo de la mencionada institución, pues a nadie se le puede obligar a cumplir una ilegalidad ¿Cómo legalizar pagos sin sustento legal y que constituirían una especie de peculado como se manda a pagar en las sentencias de primera y segunda instancia?

Señalan que los derechos constitucionales que consideran vulnerados son las normas al debido proceso (artículo 76 numerales 1 y 7 de la Constitución); seguridad jurídica (artículo 82); el ingreso al sector público mediante concurso de méritos y oposición (artículo 228); autonomía universitaria (artículo 335); adicionalmente, otras disposiciones normativas provenientes de la Ley Orgánica de Servicio Público.

En cuanto a su fundamentación en relación a las vulneraciones ocurridas en el proceso, señalan que en el considerando séptimo de la sentencia, el juez ponente manifiesta que en el presente caso de la revisión del contenido del proceso se puede establecer que el accionante con la documentación aportada a la presente acción ha justificado sus alegaciones, señalando que se ha atentado a la estabilidad laboral.

La Universidad de Guayaquil según los accionantes se rige por lo que contempla la Constitución, la Ley de Educación Superior, la Ley Orgánica de Servicio Público, como normativa para el desenvolvimiento administrativo de las y los servidores públicos, siendo así no es posible admitir que un contratado por servicios profesionales pretenda y haya conseguido judicialmente ser servidor público administrativo, violentando la autonomía en lo administrativo financiero y orgánico que goza la Universidad de Guayaquil.

Manifiestan que los jueces de la Primera Sala de lo Penal han violentado el artículo 82 de la Constitución de la República, que trata la seguridad jurídica, a las normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes, anexa a los autos el escrito dirigido a la jueza de primera instancia el 25 de marzo de 2011, en el que fundamenta su apelación y señala que la misma se volvía inejecutable.

Señalan ¿caso las normas administrativas establecidas por la Universidad de Guayaquil no están garantizadas por la Constitución y demás leyes con que se rigen las universidades y escuelas politécnicas del país específicamente por la Ley Orgánica del Servicio Público; y, en el presente caso, el contrato por servicios profesionales está sujeto al mandato de la Constitución?

Los señores jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas han desconocido el principio

constitucional garantizado en el artículo 335 de nuestra Constitución, en el cual radica su autonomía y competencia acorde con los objetivos del Régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución de la República. Expresa que aunque el accionante aduce vulneración del derecho a la estabilidad laboral, más bien por el contrario, ha tenido pleno goce al mismo, ya que su contrato por servicios profesionales lo culminó en el plazo establecido según la cláusula tercera del contrato cuya vigencia fue desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, contrato que obra de autos.

Expresan que la acción de protección interpuesta por el accionante, no constituye una violación de derechos constitucionales, por el contrario es la aplicación de lo que dictan normas de la Ley Orgánica de Servicio Público en relación al ingreso al servicio administrativo del servicio público, estas normas se contemplan en el Estatuto Orgánico con que se rige la Universidad de Guayaquil, el cual se constituye en el baluarte del principio de seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto de la Constitución de la República y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, como es el caso del decano de la Facultad de Filosofía contemplado en el Estatuto Orgánico artículo 47 literal I), que dentro de sus atribuciones están la de solicitar al rector, los nombramientos y contratos de los docentes y trabajadores de la Facultad.

Por las consideraciones expuestas, solicitan que los jueces de la Corte Constitucional a fin de reparar los derechos vulnerados, se sirvan dejar sin efecto la sentencia dictada el 11 de mayo de 2011 a las 09:10, por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del proceso N.º 219-2011, por existir suficientes pruebas e indicios de violaciones a expresas normas del debido proceso y de otros derechos reconocidos en nuestra Constitución.

Por otro lado el doctor Antonio Pazmiño Ycaza, en su calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, manifiesta en lo principal que el señor Carlos Edison Villegas Barros, planteó “acción ordinaria de protección”, tendiente a que se declare ilegítimo y arbitrario el acto del decano de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Guayaquil, que se lo reintegre a la misma ubicación geográfica en la que venía sirviendo y se pague las remuneraciones que debía percibir.

Señala el representante de la Procuraduría General del Estado que el Decano de la Facultad de Filosofía no tenía ni tiene competencia para declarar insubsistente un contrato de prestación de servicios profesionales, que concluyó al vencerse el plazo, ya que el contrato fue firmado por el Rector de la Universidad de Guayaquil, y en el cual no se contempla sitio geográfico alguno en el cual deba de prestar servicios el accionante; y si el contrato terminó el 31 de diciembre de 2011, no es factible que se le pague honorarios o remuneraciones sin que esto signifique pago indebido de fondos públicos con consecuencias de responsabilidades administrativas, civiles y penales para quienes así lo hagan.

Manifiesta que la relación de trabajo del accionante con la Universidad de Guayaquil está supeditada a que toda reclamación respecto del incumplimiento de alguna de las cláusulas deban ser conocidas y resueltas, por los jueces de la justicia ordinaria.

La sentencia en mención contiene incongruencias o imprecisiones que se derivan del hecho de no haberse tomado en cuenta por la juzgadora al dictar sentencia, los sustentos enunciados por la parte demandada en relación con el vínculo que lo unía con el accionante; y al no hacerlo, la parte resolutive de la sentencia se torna inejecutable, precisamente porque la Universidad de Guayaquil, ya que por haberse vencido el plazo del contrato de prestación de servicios con el actor, no puede pagar lo dispuesto por la jueza de primer nivel, porque no tiene sustento para así hacerlo, ya que no puede solicitar fondos al Ministerio de Finanzas para tal pago sobre la base de un contrato que concluyó por el vencimiento del plazo del mismo.

Señala que la Universidad de Guayaquil al igual que la Procuraduría General del Estado, ante esta violación del debido proceso y la seguridad jurídica apelaron el fallo y la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ratificó la sentencia de primera instancia, la misma que en su fallo solo enuncia sobre que el trabajo es un derecho y un deber social, y que se ha violado por parte de la Universidad el derecho a la trabajo del accionante garantizado y consagrado en la Constitución.

Sostiene que la acción de protección se instituyó para resolver sobre vulneración a derechos constitucionales cuando concurren en su naturaleza determinadas circunstancias, que la tornan indispensable, y no es una vía para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, situación que corresponde conocer y resolver a los tribunales de la justicia ordinaria conforme su competencia y jerarquía.

En consecuencia no existió vulneración a un derecho, sostiene que la acción de protección planteada no era y no es materia de conocimiento de un juez constitucional, ya que la demanda tenía por objeto la impugnación de un acto administrativo que se realizó ajustado a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y en consecuencia de indiscutible validez jurídica.

En cuanto a la identificación de los derechos constitucionales considerados vulnerados manifiesta que las sentencias dictadas por el Juzgado Décimo Cuarto de la Familia, Niñez y Adolescencia del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, han violado el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que los legitimados activos de forma coincidente señalan como vulnerados son en lo principal, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación y como consecuencia de ello la tutela judicial efectiva.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de los legitimados activos Carlos Cedeño Navarrete y Francisco Morán Márquez es la siguiente:

Por las consideraciones expuestas solicitamos de ustedes señores jueces de la Corte Constitucional, a fin de reparar los derechos vulnerados que han sido descritos, se sirvan dejar sin efecto la sentencia dictada el día 11 de mayo de 2011 a las 09h10, por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del proceso número 219-2011, por existir suficientes pruebas e indicios de violaciones a expresas normas del debido proceso y de otros derechos reconocidos en nuestra Constitución.

Solicitamos además, en el auto de calificación de la demanda, se sirvan disponer la suspensión de la ejecución de la referida sentencia, debiendo remitir atento oficio a la señora Jueza Décimo Cuarto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, a efecto de que se abstenga de emitir alguna providencia hasta tanto no se haya resuelto la presente Acción Extraordinaria de Protección.

El legitimado activo Antonio Pazmiño Ycaza, como director regional 1 de la Procuraduría General del Estado como pretensión concreta señaló:

Por lo expuesto, y fundamentado en lo dispuesto en los artículos 94, 437, 439 y 440 de la Constitución de la República del Ecuador, en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley en mención, solicito que se admita la Acción Extraordinaria de Protección que he planteado sobre la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 11 de mayo de 2011, a las 09h10, notificada el 19 de mayo del 2011, dentro de la Apelación No. 219-2011, sustanciada en el Juzgado Décimo Cuarto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, dictada el 23 de marzo del 2011, a las 15h34, notificada el mismo día, mes y año, sentencia está sobre la cual también propongo Acción Extraordinaria de protección, y que luego de la sustanciación correspondiente, mediante la respectiva sentencia se declare la inexistencia de la vulneración de derechos constitucionales que plantea el accionante; y consecuentemente, se deje sin efectos las sentencias recurridas, declarando sin lugar la Acción de Protección propuesta por el señor Carlos Edison Villegas Barros, dejando vigente el acto administrativo impugnado por el accionante.

De la contestación y sus argumentos

Contestación a la demanda por parte de los legitimados pasivos

A foja 39 del expediente constitucional comparecen los doctores Guillermo Valarezo Criollo, José Poveda Araus y José Coellar Punín en calidades de jueces de la Sala Única Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los cuales en lo principal señalan que los ex jueces provinciales accionados en la actualidad no ostentan tal

calidad, toda vez que fueron cesados en sus funciones por el Consejo de la Judicatura, lo cual hace imposible que los mismos sean notificados en su lugar de trabajo.

Por lo que establecen que los suscritos jueces se ven impedidos de informar motivadamente sobre los argumentos expuestos por los accionantes, por cuanto a su criterio, ello implicaría un pronunciamiento judicial sobre una decisión que no hemos tomado.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito de 16 de febrero de 2012, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado y manifiesta que recibirá notificaciones en la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección está dirigida a proteger los derechos constitucionales y del debido proceso que se pueden ver afectados por los actos y omisiones que devengan del actuar judicial que responda a una arbitrariedad procesal.

Esta revisión que efectúa la Corte Constitucional a través de las acciones extraordinarias de protección, se limita a las actuaciones judiciales definitivas; es decir, que su naturaleza responda a los actos en firme y ejecutoriados, así como también, que pongan fin a un proceso judicial. A esto, es preciso agregar, que las actuaciones judiciales impugnadas a través de una acción extraordinaria de protección, también resultan de un ejercicio previo de agotamiento de recursos dentro del proceso judicial respectivo.

Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

Con la finalidad de emitir una decisión, acorde a la justicia constitucional dentro del presente caso, el Pleno de esta Corte, considera ineludible el planteamiento y resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 11 de mayo de 2011 a las 09:10, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del

Guayas, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

2. La sentencia dictada el 23 de marzo de 2011 a las 15:34, por el Juzgado Décimo Cuarto de la Niñez y Adolescencia del Guayas, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 11 de mayo de 2011 a las 09:10, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República consagra el derecho a la motivación, al señalar:

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

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

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

En la misma línea, refiriéndose a la importancia que tiene la motivación esta Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

La motivación es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. Permite observar a los directamente afectados y a la sociedad en general, cual es la justificación presentada por quien ha adoptado la decisión; para así, permitir efectuar un efectivo control del ejercicio del poder, el que constituye premisa necesaria para la consecución del estado constitucional de derechos y justicia¹.

Esta garantía, de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada. De acuerdo a lo expresado en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la compresibilidad.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 057-14-SEP-CC, caso N.º 0421-13-EP.

La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En tal virtud, la Corte Constitucional ha determinado tres requisitos² que permiten comprobar si una decisión emitida por autoridad pública, ha sido motivada o no, siendo aquellos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad de una decisión se expresa en la fundamentación de los principios constitucionales y legales, esto es, en el derecho; la lógica, hace referencia a la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, en tanto que la comprensibilidad involucra la claridad en el lenguaje utilizado en la decisión con la finalidad que pueda ser entendida por cualquier ciudadano³.

Con los elementos expuestos, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si dentro de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la apelación de acción de protección de derechos se ha dado cumplimiento a los parámetros antes referidos.

Razonabilidad

En cuanto a la razonabilidad, conforme lo ha señalado aquella implica la observancia por parte de los operadores de justicia de la normativa constitucional, legal y/o jurisprudencial y su debida aplicación de acuerdo al caso concreto puesto a su conocimiento.

En el caso *sub examine* la sentencia objeto de análisis proviene de la apelación dentro de una acción de protección de derechos constitucionales, en aquel sentido corresponde a la Corte Constitucional determinar si los jueces de la primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de justicia del Guayas han observado la normativa pertinente acorde a la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento.

En la especie se puede observar que la Sala en el considerando primero determina su competencia para conocer la acción de protección señalando: “Los suscritos Jueces Provinciales somos competentes para conocer y

resolver ya que la competencia de la Sala se encuentra radicada mediante el sorteo de ley correspondiente conforme consta de fs. 4 del cuaderno de esta instancia”.

Sin embargo, la Sala no establece cuál es la normativa jurídica que le faculta pronunciarse en el caso concreto, mientras en el considerando segundo declara la validez de la causa estableciendo que en la tramitación del proceso se han observado las normas establecidas para este tipo de acción.

Por su parte, en el considerando noveno se refiere a la acción que se encuentra conociendo, citando para el efecto el contenido del artículo 88 de la Constitución de la República.

De esta forma, se evidencia que la Sala a pesar de que se refiere a la garantía jurisdiccional de acción de protección, omite establecer su competencia en virtud de la normativa que rige esta acción, lo cual genera que la sentencia se torne en irrazonable.

Lógica

En cuanto al parámetro de la lógica, el mismo que implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la que arriban, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si se ha cumplido este requisito, para lo cual se citará en primer lugar la estructura de la sentencia y luego las *rattio decidendi* centrales expuestas por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas.

En cuanto a la estructura de la sentencia, aquella se encuentra compuesta por nueve considerandos, en donde se determina: En el considerando **PRIMERO**, la competencia de la Sala para conocer la apelación de la acción de protección de derechos; **SEGUNDO**, la observancia de las normas establecidas para este tipo de acción, señalando que no se advierte omisión de solemnidad sustancial; **TERCERO**, señalan que “por ser procedente en derecho, los recurrentes mediante escritos de apelación impugnan la sentencia dictada por el Juez *a-quo*, los mismos que son aceptados a trámite”; **CUARTO**, señalan los antecedentes de la acción de protección de derechos presentada por el ingeniero industrial Carlos Edison Villegas Barros, en contra de las autoridades de la Universidad de Guayaquil; **QUINTO**: resumen la audiencia celebrada dentro de la apelación de acción de protección y las intervenciones de la parte accionante, de los recurrentes y de la Procuraduría General del Estado; **SEXTO**: manifiestan que “En la especie se observa que dentro de autos las partes han aportado la documentación necesaria a su favor de todo cuanto se ha creído pertinente y favorable para ser analizado por el Juzgador”, y describen el objeto de la acción de protección de derechos; **SEPTIMO**, señalan que de la revisión del contenido del proceso se puede establecer que el accionante con la documentación aportada a la presente acción ha justificado sus alegaciones, de la misma que se deriva que se han violado derechos constitucionales, indicando que los accionados han vulnerado el derecho a la estabilidad laboral; **OCTAVO**: expresan que los accionados han vulnerado el derecho “al debido procedimiento administrativo y la

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613- 11-EP.

seguridad jurídica”, y citan textualmente los artículos 33, 325 y 326 de la Constitución e instrumentos internacionales; finalmente en el considerando **NOVENO**, describen el objeto de la acción de protección, y señalan que “en mérito de la supremacía de la Constitución consagrados en su artículo 424 tiene la facultad de amparar en forma directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución”, lo que según su criterio hace posible el ejercicio de los derechos constitucionales en forma ordenada, estricta y eficaz, razón por la que según los jueces habiendo justificado el accionante –ingeniero industrial Carlos Edison Villegas Barros–, que la entidad educativa a través de los accionados han vulnerado sus derechos al trabajo garantizado y consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que resuelven negar la apelación y confirmar la sentencia venida en grado.

Una vez determinada la estructura de la sentencia, corresponde identificar *las ratio decidendi* con las cuales los jueces sustentaron su decisión; al respecto se puede observar que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emplean como argumento central la posible afectación al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral del ingeniero Carlos Edison Villegas Barros, sin embargo de la lectura de la sentencia impugnada no se puede observar argumento alguno respecto a la forma en la cual se produce una afectación a estos derechos por parte de las autoridades de la Universidad de Guayaquil, puesto que los operadores de justicia se limitan a realizar una enunciación de los derechos supuestamente vulnerados y a transcribir normativa constitucional asociada con el derecho al trabajo, sin que medie argumentación alguna.

Los fundamentos expuestos por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas se limitan a una enunciación de normativa constitucional relacionada con el derecho al trabajo, instrumentos internacionales de derechos humanos, la naturaleza del modelo de estado vigente, y del rol de los operadores de justicia, pero no llegan a argumentar la razón del empleo de las normas, realizando conforme se determinó en líneas anteriores simplemente una transcripción textual de la normativa.

Por otro lado se puede observar que tanto en los considerandos sexto y séptimo los jueces sostienen que las partes han aportado la documentación necesaria, lo cual les permite concluir que existe afectación al derecho a la estabilidad laboral, sin embargo aquello es simplemente enunciativo, pues no se colige de la sentencia en estudio que los jueces realicen un análisis de dicha documentación, o se identifique clara y expresamente cual fue la documentación a la que hacen referencia, lo cual denota una vez más la carencia argumentativa de su decisión.

Aquello se lo puede observar de forma expresa en el considerando séptimo cuando manifiestan: “De la revisión del contenido del proceso se puede establecer que el accionante con la documentación aportada a la presente acción ha justificado sus alegaciones, de la misma que se deriva que se han vulnerado derechos constitucionales, evidenciándose de esta forma que los accionados con su proceder han atentado contra el derecho de la estabilidad laboral”. Sin embargo dentro de la sentencia de apelación

no se observa ninguna referencia a dicha documentación aportada por el accionante. Es decir los operadores de justicia llegan a una conclusión –vulneración al derecho al trabajo y estabilidad laboral– pero sin que justifiquen argumentadamente como operó dicha vulneración.

Con esas premisas carentes de fundamentación llegan a la conclusión que “en mérito de la supremacía de la Constitución consagrados en su artículo 424 tiene la facultad de amparar en forma directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución, cabe destacar que el Estado ecuatoriano es un Estado Social y democrático de derechos, del cual se imponen una serie de obligaciones, en lo principal el respeto a los derechos humanos, que como jueces constitucionales nos obligan a observar y tener un parámetro estricto cuando se trata de protección de derechos, derechos que al ser vulnerados causan un daño y a la vez un perjuicio a la persona”; ante lo cual niegan la apelación presentada y ratifican la sentencia venida en grado.

Lo antes expuesto denota la falta de argumentos jurídicos y fundamentos lógicos por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas para arribar a la conclusión final de negar la apelación de la acción de protección de derechos; lo cual permite evidenciar a esta Corte Constitucional que los operadores de justicia no han dado cumplimiento al parámetro de lógica en su sentencia, al no existir una debida coherencia ni fundamentación de las premisas expuestas con la conclusión final.

Comprensibilidad

Finalmente, el parámetro de comprensibilidad, el cual está relacionado con que la decisión judicial sea expuesta de manera clara y comprensible, puesto que la misma no solo está direccionada hacia las partes procesales sino al gran auditorio social.

Del análisis de la sentencia se puede observar que la misma contiene ideas ambiguas por parte de los jueces de la Corte Provincial toda vez que en su exposición citan normas jurídicas constitucionales, normas de instrumentos internacionales, y establecen criterios subjetivos sin la debida fundamentación.

En este sentido, se puede establecer que la sentencia en análisis no se encuentra redactada en un lenguaje diáfano y claro, porque no sustentaron con absoluta claridad las razones jurídicas a través de las cuales se negó el recurso de apelación por parte de la accionante. Por tanto, se advierte la inexistencia de una conexión entre la fundamentación jurídica con la *decisum*, por lo cual no existen argumentos válidos que permitieran a todos los ciudadanos, de manera accesible, comprender las razones de la decisión judicial.

Por todo lo expuesto al observarse dentro de la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos la carencia de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, esta Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. La sentencia dictada el 23 de marzo de 2011 a las 15:34, por el Juzgado Décimo Cuarto de la Niñez y Adolescencia del Guayas, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica, al señalar que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En este sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 175-14-SEP-CC, emitida el 15 de octubre de 2014, dentro del caso N.º 1826-12-EP, sostuvo que “La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello”.

Mientras que en la sentencia N.º 045-15-SEP-CC, dictada el 25 de febrero de 2015, dentro del caso N.º 1055-11-EP, señaló:

La seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita.

En definitiva a través del derecho a la seguridad jurídica, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que en derecho, se efectúan en cada momento procesal⁴.

Bajo este escenario, conviene identificar la normativa constitucional e infraconstitucional que guarda relación y que resulta pertinente al caso en estudio, a fin de poder determinar, si la misma ha sido aplicada o no por los jueces constitucionales en la sentencia objetada, tal como lo exige el derecho a la seguridad jurídica.

Se debe precisar que en la acción de protección objeto de análisis en la sentencia impugnada, el accionante Carlos Edison Villegas Barros, manifiesta que existe una afectación a sus derechos constitucionales por parte de los

señores Carlos Cedeño Navarrete, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad de Guayaquil; y Francisco Morán Márquez, en su calidad de decano y representante legal de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Guayaquil, manifestando la afectación a su derecho a la estabilidad laboral.

En la sentencia del 23 de marzo de 2011 a las 15:34, dictada por la jueza décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, se puede observar que se acepta la acción de protección propuesta por el accionante, por cuanto a decir de la juzgadora existe una afectación al derecho a la estabilidad laboral producto de la suscripción sucesiva de contratos de servicios profesionales entre la Universidad de Guayaquil y el accionante; declarando la vulneración de derechos constitucionales del legitimado activo, y disponiendo:

... como reparación integral que se suspendan los efectos del acto administrativo impugnado, que el Ingeniero Industrial CARLOS EDISON VILLEGAS BARROS, de manera inmediata, sea reintegrado en la misma ubicación geográfica en la que venía sirviendo, se le paguen las remuneraciones que ha dejado de percibir como consecuencia del mismo acto arbitrario, esto es, todos los haberes devengados y no pagados y como garantía de que el hecho no se repita y para asegurar la estabilidad laboral, el accionado Dr. Carlos Cedeño Navarrete deberá expedir el correspondiente nombramiento a favor del accionante Ingeniero Industrial CARLOS EDISON VILLEGAS BARROS.

Con estos antecedentes, se debe analizar si la jueza que resolvió la acción de protección dentro de su sentencia ha observado normas jurídicas constitucionales y legales previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, para determinar si garantizó la seguridad jurídica.

Al respecto, uno de los elementos importantes a considerarse dentro del caso *sub examine* es la modalidad contractual bajo la cual el accionante prestó sus servicios a la Universidad de Guayaquil. Así obra del expediente de instancia a foja 24 y vulta, copia fotostática del contrato de servicios profesionales entre el representante de la Universidad de Guayaquil y el señor Carlos Edison Villegas Barros, en cuya cláusula tercera se determina: “Tercera.- PLAZO.- Este Contrato de trabajo por **servicios profesionales**, tiene vigencia desde el 01/01/2010 hasta 31/12/2010 pero podrá terminar antes, si así lo decidiere el señor RECTOR, o quien haga sus veces, sin que esto signifique ninguna clase de indemnización, para cuyo efecto bastará notificar al contratado” (Énfasis fuera del texto).

Conforme se desprende de la revisión del expediente, y en la especie, de la revisión del contrato, se observa que aquel obedece a una modalidad contractual de servicios profesionales, la misma que conforme el ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene una naturaleza civil, y por tanto no genera estabilidad laboral; ante lo cual la premisa expuesta por la jueza respecto a una afectación a derechos constitucionales (trabajo y estabilidad laboral) no tiene asidero considerando las particularidades de la modalidad contractual.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-15-SEP-CC, caso N.º 0561-12-EP.

Respecto a la posible afectación a derechos constitucionales por la suscripción sucesiva de este tipo de contratos la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha manifestado: “...queda claro que tanto los contratos por servicios profesionales, como los ocasionales, no generan estabilidad; en estos últimos, la norma expresamente señalaba la posibilidad de renovar los contratos sin que esto signifique estabilidad”⁵.

Por tanto, lo expuesto en la sentencia objeto de análisis por parte de la juzgadora desnaturaliza la modalidad contractual y atenta a la seguridad jurídica al pretender que los contratos civiles de prestación de servicios profesionales generen estabilidad laboral.

Por otro lado, se debe mencionar que dentro de la sentencia objeto de análisis la juzgadora dicta como medida de reparación integral que “el accionado Dr. Carlos Cedeño Navarrete deberá expedir el correspondiente nombramiento a favor del accionante Ingeniero Industrial CARLOS EDISON VILLEGAS BARROS”; sin embargo, no observa la norma constitucional contenida en el artículo 228 que establece la regla del concurso de méritos y oposición previo al ingreso al sector público.

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

Esta disposición constitucional establecida previa, clara y expresamente debió ser observada por parte de la juzgadora dentro de la acción de protección de derechos; no obstante, la misma no fue aplicada por parte de la jueza décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, y extendió un nombramiento como medida de reparación en una acción de protección sin que medie el concurso de méritos y oposición, criterio que fue ratificado por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial en la sentencia de apelación dentro del caso *sub judice*.

En virtud del artículo mencionado, es necesario señalar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto a la observancia del artículo 228 de la Constitución de la República:

Por tanto, del análisis realizado, la Corte Constitucional del Ecuador considera que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, al dictar su sentencia del 30 de septiembre de 2011, abordaron el análisis de derechos constitucionales; sin embargo, la sala no observó todas las normas claras, previas y públicas relativas al caso en concreto, contenidas en la Constitución y en la normativa legal, y en este sentido inobservó el artículo 228 de la Constitución de la República, en razón de que todos los procesos de ingreso con un nombramiento en el sector público del Ecuador

tienen como requisito sine qua non someterse a un concurso de méritos y oposición previo, lo cual va de la mano con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y meritocracia dentro del sector público, principios constitucionales que no fueron observados por parte de los jueces que conocieron la apelación. En el caso concreto, la evaluación del personal cumple la obligación constitucional de realizar el concurso. Por lo cual, esta Corte considera que la sentencia del 30 de septiembre de 2011, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por realizar una interpretación de la norma no acorde con los parámetros constitucionales.

De lo cual, se evidencia que en esta misma línea la Corte ha señalado que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador, y de esta manera garantiza una adecuada seguridad jurídica en el Estado ecuatoriano.

En mérito de lo expuesto, se colige que tanto la jueza décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, como los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneraron el principio de seguridad jurídica al no observar normas claras, previas, públicas y aplicadas por autoridad competente determinadas en el artículo 228 de la Constitución al extender un nombramiento sin que se haya realizado el respectivo concurso público de méritos y oposición, lo cual es una vulneración flagrante a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica determinados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 11 de mayo de 2011 a las 09:10, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
 - 3.2 Dejar sin efecto la sentencia del 23 de marzo de 2011 a las 15:34, dictada por el Juzgado Décimo Cuarto de la Niñez y Adolescencia del Guayas.
 - 3.3 Disponer el archivo del proceso constitucional.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 126-12-SEP-CC, caso N.º 1593-10-EP.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 4 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nros. 1756-11-EP y 1757-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 4 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 144-16-SEP-CC

CASO N.º 1881-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, por sus propios derechos, el 9 de noviembre de 2012, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia

dictada el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga dentro del juicio laboral N.º 2011-0197, en la cual se resolvió aceptar parcialmente la demanda interpuesta por Narcisa Isabel Troya Ramírez en contra del hoy accionante.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó el 26 de noviembre de 2012, que en referencia a la causa N.º 1881-12-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 Alfredo Ruíz Guzmán, Antonio Gagliardo Llor y Ruth Seni Pinoargote, el 16 de enero de 2013 a las 10:54, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1881-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 6 de febrero de 2013, la Secretaría General remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 7 de abril de 2016, disponiendo que en el término de cinco días, el juez de trabajo de Latacunga presente un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la acción; asimismo, se ordenó notificar con la demanda y el contenido de dicha providencia a las partes y terceros interesados.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga, la cual en su parte pertinente, señala lo siguiente:

JUZGADO DE TRABAJO DE LATACUNGA. Latacunga, martes 31 de julio del 2012, las 14h09. (...) **PRIMERO.- VALIDEZ PROCESAL.-** Se han observado las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias, y se ha tramitado la causa con el procedimiento oral señalado en el artículo 575 del código del trabajo, por lo que la causa es válida procesalmente y así se la declara.- **SEGUNDO.- RELACIÓN LABORAL.-** En cuanto a la relación laboral entre las partes, ésta se halla probada con la prueba testimonial aportada por la actora (...). **TERCERO.- TIEMPO DE SERVICIOS Y REMUNERACION.-** Al no existir en la realidad procesal ninguna prueba de mejor grado para justificar el tiempo de servicios y remuneraciones percibidas, se debe considerar al juramento deferido de la actora como prueba supletoria, constante a fojas 22 de autos, en consecuencia se tendrá como tiempo de servicios desde el 18 de abril del 2005 hasta el 12 de mayo de 2011, y como remuneraciones percibidas la suma de cuarenta dólares mensuales desde que comenzó hasta el final de sus servicios. **CUARTO.- DESPIDO INTEMPESTIVO Y CONFESIÓN JUDICIAL.-** (...) en relación a la confesión judicial ficta y la declaratoria de confeso del demandado cabe manifestar que existe abundante jurisprudencia que ha señalado que la confesión ficta o tácita, por sí sola, no constituye prueba plena, si no viene acompañada de otros elementos de juicio; la confesión ficta debe ser analizada en relación con otras pruebas constitucionales y legales que lleven a la certeza del juzgador que existió por ejemplo relación laboral, despido intempestivo, (...), lo cual no sucede en el presente

caso del despido intempestivo, en consecuencia se lo niega.- **SEPTIMO.- LIQUIDACIÓN.-** Se procede a determinar lo que debe pagar la parte demandada, a base de las siguientes operaciones: (...). **LIQUIDACIÓN TOTAL: QUINCE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS DE DÓLAR.** Por lo expuesto, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, se acepta parcialmente la demanda y se dispone que el señor JAIME PATRICIO CHIRIBOGA GUERRERO en su calidad de Representante Legal de la exportadora P. CH. G., así como por sus propios y personales derechos, pague a la señorita NARCISA ISABEL TROYA RAMÍREZ, la cantidad de **QUINCE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS DE DÓLAR...**

Antecedentes de la presente acción

Narcisa Isabel Troya Ramírez interpuso demanda laboral en contra del hoy accionante, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de gerente general de la compañía exportadora P.CH.G., alegando haber sido despedida intempestivamente, por lo cual la demandante solicitó el pago de los siguientes rubros: indemnización por despido intempestivo, diferencia de sueldo por el tiempo de servicio prestado, décimos terceros, décimo cuarta remuneración, entre otros.

La demanda laboral fue conocida por el juez de trabajo de la Latacunga, autoridad judicial que avocó conocimiento de la causa el 1 de agosto de 2013 y ordenó la citación al demandado a través de deprecatorio enviado al juez de lo civil del cantón La Maná, conforme lo había solicitado la parte actora en su demanda.

Posteriormente, se llevó a cabo la realización de las audiencias preliminar y definitiva, a las cuales asistió únicamente la demandante. El 31 de julio de 2012, el juez de trabajo de Latacunga dictó sentencia dentro de la causa, resolviendo aceptar parcialmente la demanda propuesta.

Mediante escrito presentado el 10 de octubre de 2012, el demandado Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, comparece ante el Juzgado de Trabajo de Latacunga y en lo principal, solicita la suspensión de la ejecución de la sentencia, cuya decisión fue dictada a través de providencia del 19 de octubre de 2012, por el juez de trabajo quien negó el pedido formulado por la parte accionada.

El 9 de noviembre de 2012, el demandado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

El señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga, dentro del juicio laboral seguido por Narcisa Isabel Troya Ramírez en contra del legitimado activo.

Dentro de los argumentos que fundamentan la demanda, el accionante en lo principal, manifiesta lo siguiente:

Sostiene que la señora Narcisa Isabel Troya Ramírez, alegando falsamente la existencia de un despido intempestivo, interpuso una demanda en la cual exigía el pago de una indemnización laboral por diferentes conceptos, indemnización que ascendía a un monto de aproximadamente diecisiete mil dólares de los Estados Unidos de América. Asimismo, el legitimado activo indica que la trabajadora señaló en su demanda que al accionado se lo debía citar en su lugar de trabajo ubicado en el sector rural Zona Uno de la parroquia y cantón La Maná; sin embargo, sostiene que la citación fue realizada en la casa de habitación de uno de sus ex trabajadores, y que en dicho lugar, el accionante no realizaba ninguna actividad económica, menos aún constituía su lugar de domicilio o habitación, conforme lo requiere la ley.

A partir de aquello, el accionante afirma que la falta de citación con el contenido de la demanda presentada en su contra, ha generado una situación de indefensión y vulneración de sus derechos constitucionales, específicamente, el derecho a la defensa reconocido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, en cuanto no pudo dar contestación a los fundamentos de la parte actora, como tampoco pudo ejercer ninguno de los recursos previstos por la ley, respecto de la sentencia dictada en el juicio laboral.

Agrega además, que resulta evidente la mala fe con la que actuó la trabajadora y la intención de distraer e inducir a error a las autoridades judiciales y administrativas, al presentar demandas y acciones en distintos lugares e instancias, señalando como supuestos domicilios del hoy accionante para las correspondientes citaciones, lugares ubicados en distintas jurisdicciones; pues al tiempo de haber propuesto el juicio laboral en la ciudad de Latacunga paralelamente, presentó una acción colectiva como parte del Comité Especial de Trabajadores de la compañía exportadora P. CH. G., ante la Inspectoría de Trabajo del cantón Quevedo, en la cual indicó que el hoy accionante debía ser notificado en “LA HACIENDA QUE ESTÁ UBICADA EN LA ENTRADA DE LA HACIENDA SAN JUAN, SECTOR LA SOYA A MANO IZQUIERDA, JURISDICCIÓN DE LA PROVINCIA DE LOS RÍOS”. El accionante manifiesta que esta situación tuvo como único objetivo, distraer a los operadores de justicia y generar un estado de indefensión en su contra.

Adicionalmente, indica que en la sentencia impugnada, el juez del trabajo de Latacunga no se refirió a la ilegal citación realizada dentro del proceso, la misma que se practicó en un

lugar distinto al de su domicilio o habitación, por lo que sostiene que la autoridad judicial debió declarar la nulidad del proceso desde la citación de la demanda; no obstante, el accionante manifiesta que el juez al pronunciarse respecto a la validez procesal de la causa, se limitó a señalar que se han observado las solemnidades sustanciales correspondientes.

Por otro lado, el legitimado activo alega que el juez de trabajo de Latacunga en otras acciones laborales propuestas en contra del legitimado activo, ha dictado autos de nulidad, ordenando que el proceso se retrotraiga al momento de la citación de la demanda por no haberse cumplido con dicha diligencia en legal y debida forma; lo que según señala el accionante, evidencia la arbitrariedad con la que ha actuado el juez dentro de la causa.

Del mismo modo, el accionante indica que el juez del trabajo de Latacunga no ha garantizado la observancia de las solemnidades que deben guiar la conducción de un proceso, incurriendo así en una serie de irregularidades y en la tramitación de un proceso de forma ilegal, lo cual ha dado como resultado la vulneración del derecho al debido proceso.

Finalmente, el accionante afirma que al no haber sido citado legalmente con la demanda en el proceso laboral seguido en su contra, no sólo se ha vulnerado el derecho constitucional a la defensa, sino que además, la sentencia objeto de la presente acción, actualmente constituye fundamento para el inicio de la fase de ejecución, en la cual se podría generar una afectación al derecho a la propiedad.

Derechos presuntamente vulnerados

El legitimado activo señala que se han vulnerado los derechos constitucionales a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales **a, b, c, h, i, k, l y m** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

A partir de los argumentos desarrollados previamente, el accionante solicita a la Corte Constitucional, lo siguiente:

6.1. De conformidad con lo previsto en el art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional existe, en el presente caso, argumentos claves y más que contundentes y de sobra, respecto de los derechos constitucionales violentados. A lo largo de este manifiesto ha quedado suficientemente demostrada la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión, pues, desde el punto de vista constitucional, es trascendental el respeto y la observancia a los preceptos constitucionales, ignorados por el señor Juez del Trabajo de Cotopaxi.

6.2. Por consiguiente, en mérito de los antecedentes expuestos y en virtud de que ha quedado demostrado que la sentencia dictada el 31 de julio del año 2012, en el juicio laboral oral que se tramitó bajo el número 2011-0197, por el señor Juez del Trabajo de Cotopaxi, ha violado y quebrantado derechos constitucionales que me asisten, respetuosamente solicito que la Corte Constitucional, aceptando esta acción extraordinaria

de protección, declare que se han vulnerado y violentado mis derechos fundamentales y constitucionales y ordene, por tanto, su reparación integral.

6.3. Para tal propósito, la Corte Constitucional –mediante sentencia debidamente motivada- anulará y dejará sin efecto legal alguno la sentencia dictada el 31 de julio del año 2012, por el Juez del Trabajo de Cotopaxi, dentro de la causa 2011-0197, y dispondrá la nulidad de tal proceso judicial hasta antes de practicada la citación de la demanda.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 15 de abril de 2016, el doctor Edison Marcelo Jácome Freire, juez de la unidad judicial de trabajo con sede en Latacunga, anteriormente denominado Juzgado del Trabajo de Cotopaxi, en cumplimiento de lo dispuesto por la jueza sustanciadora de la causa, remitió su informe de descargo y en lo principal, manifestó:

Sostiene que del texto de la demanda presentada por el señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, se desprende que la misma se centra exclusivamente en la citación practicada dentro del juicio laboral seguido en su contra, la cual a su criterio debía motivar un auto de nulidad. Al respecto, el compareciente indica que dentro de la judicatura que representa se conocieron veintitrés procesos laborales seguidos en contra del accionante, sostiene que en cuatro de ellos se dictó auto de nulidad por razones atinentes a la citación; no obstante, indica que solo en tres de estas causas los autos de nulidad se ejecutoriaron, y que en una de ellas el proceso fue elevado a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, en virtud del recurso de apelación interpuesto. Así también, señala que dentro del proceso laboral que fue conocido en apelación por la Sala de lo Civil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, se revocó el auto de nulidad dictado en primera instancia, indicando que la citación con la demanda cumplió con los parámetros legales.

Finalmente, indica que el criterio del tribunal *Ad-quem* fue acogido en la resolución de la causa seguida en contra del hoy accionante, en aplicación de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía procesal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En tal razón es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa?

Según manifiesta el accionante, el juez de trabajo de Latacunga al dictar la sentencia objetada a través de la presente acción, ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, toda vez que alega no haber sido citado en su domicilio con la demanda laboral interpuesta en su contra, conforme corresponde. De esta manera, sostiene que la citación fue realizada en la casa de habitación de uno de sus ex trabajadores y no en el domicilio de quien constituye el demandado en la causa, generándose un estado de

indefensión para el ahora legitimado activo, puesto que no pudo comparecer oportunamente dentro del proceso y ejercer el derecho constitucional a la defensa.

El debido proceso, conforme lo ha destacado en reiteradas ocasiones este organismo, constituye un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez incluye un conjunto de garantías básicas que deben cumplirse de forma imperativa en el desarrollo de todo proceso en el que se decidan sobre derechos, a fin de proteger y garantizar la defensa e igualdad de las partes intervinientes, y alcanzar procesos libres de arbitrariedades. En tal sentido, este derecho constitucional y las garantías que lo componen se encuentran consagradas en el artículo 76 de la Constitución de la República, el cual, en su primer inciso, establece lo siguiente: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:...”.

De manera que el debido proceso hace referencia al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos¹. Es por ello que a través de este derecho se pretende garantizar la observancia plena e irrestricta a los principios y normas adjetivas de carácter constitucional, que permitan la efectiva vigencia del derecho sustantivo; y que a su vez, constituyan un límite a la actividad estatal. En la doctrina procesal, el tratadista Orlando Alfonso Rodríguez, define al debido proceso como:

... el conjunto de principios y garantías judiciales, de contenido filosófico y político, de carácter irrenunciable, aplicable a toda actuación estatal que dirime un conflicto de intereses; protege la sociedad en general como del procesado en particular, en aplicación de tratados y convenios internacionales, la Constitución Política y la ley...².

Bajo la misma línea de ideas, la Corte Constitucional al referirse al debido proceso, dentro de la sentencia N.º 127-13-SEP-CC, indicó que “... constituye tanto un derecho como una garantía constitucional, cuyo objetivo es el establecer límites a la actuación discrecional de los jueces, a efectos de lograr el cumplimiento efectivo y el respeto a los derechos en procesos administrativos y judiciales”³.

Es así que el debido proceso representa aquellas garantías previstas por el ordenamiento jurídico con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujete a reglas mínimas, en orden a tutelar los derechos protegidos por la Norma Suprema.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 025-10-SEP-CC, caso N.º 0321-09-EP.

² Rodríguez, Orlando Alfonso, “La Presunción de Inocencia: Principios universales”, Bogotá 2001, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Página 207.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-13-SEP-CC, caso N.º 0033-12-EP.

Como una de las garantías del debido proceso se desprende el derecho a la defensa, que permite a las partes sostener sus pretensiones, así como rebatir los fundamentos de la parte contraria. Es en virtud del derecho a la defensa, que se concede a las personas la facultad de acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, ya sea contradiciendo los hechos alegados por la parte contraria o cualquier otro medio que permita desarrollar su defensa en concordancia con las garantías establecidas en la Norma Suprema. El derecho a la defensa, es por lo tanto, parte sustancial del debido proceso, ya que su pleno ejercicio garantizará que dentro de una causa se obtenga una sustanciación y resolución justa

En este mismo orden de ideas, esta magistratura constitucional ha señalado previamente que el derecho a la defensa constituye uno de los fundamentos esenciales de la igualdad procesal; de ahí que corresponde a las autoridades garantizar el equilibrio de las partes dentro de un litigio, evitando todo accionar que pueda generar parcialización a favor de alguna de las partes procesales⁴. A fin de lograr dichos objetivos, la norma constitucional establece una serie de exigencias que forman parte del derecho a la defensa, las mismas que se encuentran previstas en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, siendo especialmente relevantes para el estudio del caso *sub judice*, las que a continuación se mencionan:

Art. 76.- (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones...

Así también, se debe destacar que el derecho a la defensa, como garantía del debido proceso, no solo está reconocido del derecho interno del país, sino que también es consagrado por tratados internacionales ratificados por el Ecuador, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

⁵ Artículo 8.- Garantías Judiciales:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley...
2. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:...
- c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor...
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos...

Ahora bien, conforme se señaló previamente, el ejercicio del derecho a la defensa impone a las autoridades judiciales una serie de deberes a fin de garantizar a las partes procesales la defensa de sus pretensiones dentro de un juicio, tales como, “el deber de proveer o iniciar el proceso, de citar y oír al demandado o imputado, de decretar las pruebas oportuna y debidamente solicitadas por las partes, de atender los recursos que se interpongan en el tiempo y con las formalidades legales”⁶. De manera que para la efectiva vigencia y ejercicio del derecho a la defensa es necesario el cumplimiento de parámetros procedimentales, tales como el de informar a los individuos sobre las acciones que se ejecuten en su contra, lo que se concreta a través del acto de la citación, en el cual centraremos el presente análisis, por cuanto los argumentos del accionante se basan precisamente en la falta de citación de la demanda laboral interpuesta en su contra, lo que habría ocasionado la vulneración del derecho a la defensa.

En este sentido, la citación representa uno de los elementos que asegura el ejercicio de la defensa de la persona demanda dentro de un proceso judicial, en cuanto, es la diligencia que permite al demandado tener conocimiento de la acción que en su contra se ha incoado y de los fundamentos que sustentan las pretensiones de la parte actora, para que así, la otra parte pueda dar contestación a la demanda en ejercicio pleno del derecho a la defensa. El profesor Hugo Alsina indica que la citación “es el acto por el cual se dispone la comparecencia de una persona ante el juez en un momento determinado a fin de practicar o presenciar una diligencia”⁷; por otro lado, la Corte Constitucional en relación a la citación, ha indicado que su objeto radical es que de forma legal y legítima, se le haga conocer a la parte demandada las pretensiones de la parte actora expuestas en la demanda inicial, conforme lo establece el artículo 73 del Código de Procedimiento Civil⁸.

En el marco normativo ecuatoriano la citación se define como “... el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos”⁹; de ahí que la citación constituye el acto procesal en el cual radica en primera instancia el ejercicio de la defensa de la parte accionada. En tal sentido, la citación no solo representa un formalismo procesal, sino que consiste en un mecanismo esencial para la comparecencia y actuación de las partes en juicio; en consecuencia, la falta de cumplimiento y verificación de dicho acto implica la transgresión del derecho constitucional a la defensa.

A criterio del tratadista Hernando Devis Echandía: “El derecho de contradicción se satisface plenamente desde el momento en que el demandado se le cita al juicio y se

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-13-SEP-CC, caso N.º 1880-12-EP.

⁷ ALSINA Hugo, Juicio Ordinario, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002, página 21.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-13-SEP-CC, caso N.º 0190-11-EP.

⁹ Código de Procedimiento Civil, artículo 73.

le da la oportunidad de defenderse...¹⁰”; como se aprecia, tanto la normativa legal y la doctrina en materia procesal, demuestran la trascendencia e importancia de la citación, pues en caso de no realizarse esta diligencia en legal y debida forma, las personas podrían estar expuestas a un estado de indefensión debido a la imposibilidad de ejercer de forma oportuna su defensa en juicio.

Bajo este contexto, es evidente que la citación se encuentra inmersa en la garantía constitucional del derecho a la defensa, es por ello que ante su nivel de importancia la legislación procesal civil ecuatoriana ha rodeado a esta diligencia de una serie de formalidades específicas que deben ser observadas estrictamente por los operadores de justicia en la sustanciación de los procesos, a fin de tutelar efectivamente los derechos de las partes procesales. Conviene puntualizar además, que nuestro ordenamiento jurídico reconoce varias formas de realizar la citación: en persona, por boleta y por la prensa. Al respecto, el artículo 93 del Código de Procedimiento Civil señala lo siguiente:

Art. 93.- En todo juicio, **la citación se hará en la persona del demandado o de su procurador; mas si no pudiere ser personal, según el Art. 77 se hará por tres boletas**, en tres distintos días, salvo los casos de los Arts. 82 y 86...

Art. 82.- **A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones** que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el juez señale...¹¹” (Énfasis añadido).

Asimismo, es preciso mencionar que dentro de cada forma de citación, la norma procesal establece requisitos puntuales que deberán ser cumplidos estrictamente por el funcionario citador y las autoridades judiciales, a fin de garantizar la defensa en juicio de la parte demandada.

En lo que respecta al caso *sub examine*, este tiene como antecedente el juicio laboral seguido por la ciudadana Narcisa Isabel Troya Ramírez en contra del hoy accionante, en el cual se demandó el despido intempestivo de la ex trabajadora y se solicitó el pago de las indemnizaciones laborales correspondientes. Cabe destacar que en el libelo de la demanda interpuesta por Narcisa Troya, que consta a foja 3 del expediente de instancia, la demandante señaló:

... a mi empleador el demandado señor JAIME PATRICIO CHIRIBOGA GUERRERO, por sus propios Derechos y por lo que representa, en su calidad de Gerente General, y representante legal de la Exportadora P.CH. G se le citará en su lugar de trabajo que lo tiene ubicado en el sector rural Zona Uno de la parroquia y Cantón La Maná mediante atento

deprecatorio al Juzgado de lo Civil del Cantón La Maná, lugar que indicare al señor secretario del despacho en mención sin perjuicio de citarlo en el lugar que fuere encontrado personalmente.

Cómo se observa, la parta actora del juicio laboral, solicitó en su demanda que el accionado sea citado en el lugar de trabajo, indicando para ello la dirección respectiva del supuesto lugar en el cual el demandado laboraba. Por otro lado, de la revisión del expediente a foja 11 y vuelta, consta el acta de las tres citaciones realizadas dentro del proceso, las mismas que han sido efectuadas los días 5, 7 y 8 de septiembre de 2011 por el funcionario citador del Juzgado Octavo de lo Civil de La Maná, y en la cuales, en lo principal, se señala lo siguiente:

En el sector rural zona uno, perteneciente al Cantón la Maná, (...) CITO con la copia de la demanda y auto en ella recaída al señor JAIME PATRICIO CHIRIBOGA GUERRERO, (...) que por no estar presente le entrego al señor Freddy Alcívar, mecánico de la hacienda del demandado, en su casa de habitación ubicada en el sector antes referido, inmueble sin número, dejándole las copias de ley, le prevengo de la obligación que tiene de señalar casillero judicial en la ciudad de Latacunga, para sus posteriores notificaciones, y asistir a la audiencia preliminar de conciliación y contestación a la demanda y formulación de prueba...

De la lectura de los documentos procesales referidos, se puede colegir que el demandado no fue citado en persona, pues no se encontraba presente en el lugar en que la citación fue realizada; razón por la cual, se entregaron las boletas respectivas al ciudadano Freddy Alcívar, según lo indica expresamente el citador. Ahora bien, una vez que se ha evidenciado que en el presente caso la citación ha sido realizada a través de boletas, es preciso destacar las solemnidades y requisitos que el ordenamiento jurídico impone a esta forma de citación. Al respecto, el artículo 77 del Código de Procedimiento Civil, establece lo siguiente:

Art. 77.- **Si no se encontrare a la persona que debe ser citada, se la citará por boleta dejada en la correspondiente habitación, a cualquier individuo de su familia o de servicio.** La boleta expresará el contenido del pedimento, la orden o proveído del juez, y la fecha en que se hace la citación; y si no hubiere a quien entregarla, se la fijará en las puertas de la referida habitación, y el actuario o el citador, sentará la diligencia correspondiente.

La persona que reciba la boleta suscribirá la diligencia, y si ella, por cualquier motivo, no lo hiciere, el funcionario respectivo, sentará la razón del caso y la suscribirá...

El actuario o el citador tendrá la obligación de cerciorarse de la verdad de que se trata de la respectiva habitación o establecimiento de comercio para hacer allí la citación en forma legal” (Énfasis añadido).

En igual sentido, el artículo 93 de la norma procesal en materia civil, señala que en los casos en los que la citación sea realizada por boleta, se deberá observar la siguiente exigencia: “Art. 93.- (...) **El actuario o citador dejará la primera boleta en la habitación del que deba ser citado,**

¹⁰ Hernando Devis Echandía. Nociones Generales de Derecho Procesal Civil; Bogotá, Editorial TEMIS 2009, página 252.

¹¹ Código de Procedimiento Civil.

cerciorándose de este particular. Si éste cambiare de habitación, o se ausentare, las otras dos boletas pueden dejarse en el mismo lugar en el cual se dejó la primera¹² (Énfasis añadido).

Las disposiciones legales citadas son normas de carácter imperativo y forman parte del marco jurídico que regula la citación, el cual debe ser observado irrestrictamente en el desarrollo de los procesos judiciales, toda vez que conforme se indicó previamente, la citación es una de las diligencias de mayor relevancia en el campo procesal, en la medida que asegura la comparecencia de la parte demandada en juicio.

Ahora bien, conviene precisar que los artículos 77 y 93 del Código de Procedimiento Civil constituyen disposiciones diáfanas e incontestables en las que expresamente se determina que en caso de no encontrarse la persona que corresponde ser citada en el momento de la realización de esta diligencia, se la citará por boleta dejada en el lugar de habitación de la persona demandada, a cualquier individuo de su familia o de servicio, para lo cual es necesario y obligatorio que el funcionario judicial se cerciore que el lugar en el que se realiza la citación, efectivamente corresponda al de habitación de la parte demandada.

En lo que respecta al caso objeto de análisis, no se verifica el cumplimiento estricto de lo ordenado por las normas referidas, pues según obra del proceso de instancia, la citación al demandado se efectuó en el sector rural Zona Uno perteneciente al cantón La Maná, que de acuerdo a lo señalado por la demandante, se trataba del lugar de trabajo del señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero; sin embargo, conforme consta en la razón de citación, las boletas fueron entregadas al ciudadano de nombre Freddy Alcívar, quien no era precisamente parte procesal en el juicio laboral, y sin que el citador deje constancia expresa dentro del acta de citación, de haber realizado la verificación correspondiente de que el lugar en que se efectuó la diligencia, constituya el lugar de habitación del demandado, conforme lo prevé la ley.

A partir de lo dicho, resulta evidente que el funcionario judicial encargado de la citación en cumplimiento a lo previsto por los artículos 77 y 93 del Código de Procedimiento Civil, debió comprobar si el lugar en el cual se produjo la citación constituía realmente el lugar de habitación del demandado; no obstante, de la revisión del expediente no se constata que el citador haya verificado dicha situación, en cuanto, en el acta de citación, se establece únicamente que por no encontrarse la persona accionada, la copia de la demanda y el auto en ella recaída fueron entregados al señor Freddy Alcívar, quien de acuerdo a lo manifestado por el ahora accionante, fue su ex trabajador. De manera que en las actuaciones procesales que obran del expediente de instancia no se señala de forma expresa si el citador se cercioró de que la citación haya sido realizada en el lugar de habitación del demandado, elemento fundamental al efectuarse la citación a través de boletas entregadas a una persona distinta a la accionada.

Además de ello, cabe señalar que el acta de citación que consta a foja 11 y vuelta del proceso, se encuentra suscrita únicamente por el funcionario citador, más no ha sido firmada por el señor Freddy Alcívar; es decir, se ha inobservado en igual sentido lo prescrito por el segundo inciso del artículo 77 del Código de Procedimiento Civil, el cual expresamente dispone que “La persona que reciba la boleta suscribirá la diligencia, y si ella, por cualquier motivo, no lo hiciere, el funcionario respectivo, sentará la razón del caso y la suscribirá”.

En tal sentido, este organismo constata que dentro del caso *sub examine* no se ha observado estrictamente los requisitos y formalidades establecidas en la normativa procesal que regula la citación, lo cual, ocasiona que esta diligencia no se haya realizado en legal y debida forma, y como consecuencia de ello, que los derechos del hoy accionante resulten vulnerados.

Es importante destacar que la función del citador requiere mayor diligencia en aquellos casos en los que la citación no se realiza directamente en la persona demandada, pues a través de esta diligencia la parte accionada tendrá conocimiento de las acciones legales que en su contra se han iniciado, es por ello que se torna necesario el cumplimiento de mayores exigencias al momento de efectuar una citación mediante boletas o por la prensa. Tales exigencias no representan meros formalismos, sino que por el contrario, han sido instituidas a fin de que este acto surta los efectos que está llamado a cumplir, esto es, que permita garantizar que la parte demanda tenga pleno conocimiento de la demanda incoada en su contra para que así pueda ejercer la plena defensa de sus derechos; de ahí que los operados de justicia, están en la obligación de velar por el cumplimiento y observancia de los preceptos constitucionales y legales relacionados a la citación, en tanto esta constituye un presupuesto procesal fundamental, no en vano el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil la ubica entre las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias, cuya omisión acarrea la nulidad del proceso.

Bajo el mismo orden de ideas, al referirse a la citación como acto procesal de marcada incidencia en el desarrollo de un proceso judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que:

Cabe advertir que, la citación es un acto procesal que debe cumplirse en debida forma, ya que su carácter no es meramente formal, por el contrario, es una derivación del principio de publicidad y contradicción, en atención a lo previsto en el numeral 6 del artículo 168 de la Constitución de la República. De esta forma, se reitera la importancia de que las decisiones que expidan los jueces en los casos de su conocimiento, sean estas favorables o desfavorables, sean citadas a las partes procesales y a los terceros perjudicados, básicamente para que tengan conocimiento de la resolución y, de ser el caso, puedan impugnar el fallo y ejercer su derecho de contradecirlo¹³.

¹² Código de Procedimiento Civil.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-13-SEP-CC, caso N.º 1880-12-EP.

En función de aquello y considerando que toda persona tiene derecho de acceder en igualdad de condiciones a un proceso judicial y a esperar que dentro del mismo se respeten los procedimientos que tienen relación con la comparecencia oportuna de las partes; esta Corte, en el caso concreto, observa que al no haberse citado en legal y debida forma al señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero en calidad de demandado, se le ha privado del ejercicio de las garantías que permiten hacer efectivo el derecho constitucional a la defensa, concebido como un parámetro esencial en el cual se sustenta el debido proceso; pues conforme se ha evidenciado, dentro del procedimiento de citación se omitieron formalidades procesales y se inobservaron normas legales como las constantes en el artículo 77 del Código de Procedimiento Civil, además de haberse transgredido disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales atinentes al derecho a la defensa.

Precisamente, en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en casos análogos, esto es, en varias acciones extraordinarias de protección presentadas por el ahora accionante respecto a sentencias dictadas dentro de juicios laborales planteados por ex trabajadores de la compañía exportadora P.CH.G.; cabe mencionar que dichas acciones han tenido como fundamento argumentos similares a los analizados en el caso *sub judice*. En tal razón y en función a lo previsto por el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este organismo se remite a lo señalado previamente en la jurisprudencia constitucional, por cuanto constituyen precedentes constitucionales pertinentes a la resolución de la causa *sub examine*.

Dentro de la sentencia N.º 090-13-SEP-CC, la Corte Constitucional indicó:

Sin embargo, el accionante menciona que las tres boletas dejadas en distintas fechas, en el sector rural zona uno, perteneciente al cantón La Maná, fueron entregadas a Freddy Alcívar, quien fue trabajador del ahora accionante, por lo tanto, no ha recibido citación alguna sobre la demanda propuesta por el señor Byron Quiñónez Troya, en vista que él tiene su domicilio en la ciudad de Quito...

En el caso materia de estudio, no se ha cumplido con este presupuesto, ya que el proponente de esta demanda, en el juicio laboral que se siguió en su contra, no fue debidamente citado por el juez de Trabajo de Cotopaxi, con sede en Latacunga; en consecuencia, no pudo presentar ningún argumento, interponer recursos, contradecir pruebas, por lo tanto, se lo dejó en completo estado de indefensión al ahora legitimado activo.

Mediante sentencia N.º 195-14-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 1882-12-EP, este organismo al analizar lo concerniente a la citación, señaló:

... En este contexto, el artículo 77 del referido cuerpo legal, es lo suficientemente claro y enfático respecto de su disposición de que, en caso de que no se encontrare la persona que debe ser citada, esta se hará en el lugar de su correspondiente habitación, mandato legal que jamás fue cumplido por el funcionario citador, en razón de que conforme se evidencia de

las actas, las tres boletas de citación fueron entregadas en la casa de habitación del señor Freddy Alcívar, quien nada tenía que responder en el proceso judicial laboral, por no ser parte procesal...

Conviene referir que el actor del juicio laboral solicitó que la citación a la parte demandada se realice en su lugar de trabajo, sin perjuicio de hacerlo de forma personal en el lugar en que fuere encontrado, de lo que se colige que implícitamente el demandante aceptaba la poca o casi ninguna referencia de habitualidad o continuidad del demandado en ese lugar señalado como “de trabajo”...

Las irregularidades constantes en el proceso de citación en el juicio laboral iniciado en contra del hoy accionante, transgredieron el derecho de orden constitucional y supranacional a la defensa, mediante el cual se determina que nadie puede ser privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos en el desarrollo del proceso legal...

En el mismo orden de ideas, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 214-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1883-12-EP, se refirió al alcance de las disposiciones que regulan la citación y al respecto, indicó lo siguiente:

Según los artículos 73 y 77 del Código de Procedimiento Civil, si no se encuentra a la persona a ser citada, se la citará por boleta dejada en la habitación a cualquier individuo de su familia o de servicio; situación que en el presente caso no fue cumplida por el citador, pues, conforme consta en el expediente de instancia (fojas 18 y vta.) la dirección en la que se citó al demandado fue en el sector rural N.º 1 perteneciente al cantón La Maná, que conforme lo señaló el propio demandante era la dirección del trabajo de su empleador. En este sentido, el citador debió verificar si el lugar en el cual se produjo la citación era realmente la habitación del demandado, tal como lo ordena la disposición legal antes citada; pues, contrariamente a lo observado, las citaciones se realizaron mediante la entrega de tres boletas a un señor que respondía a los nombres de Freddy Alcívar, quien no era parte procesal en el juicio laboral en un inmueble en el cual no se comprobó ser la habitación o domicilio del demandado.

Dentro del procedimiento de citación en el juicio laboral se constata que existieron irregularidades, pues se desconocieron normas legales como la constante en el artículo 77 del Código de Procedimiento Civil...

De lo expuesto, esta Corte observa que al no haberse citado con la demanda al señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, conforme a la disposición legal contemplada en el artículo 77 del Código de Procedimiento Civil, (...) se produce una vulneración del derecho constitucional a la defensa, concebida como una garantía esencial en el cual se sustenta el debido proceso.

Así también, es importante señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 172 de la norma constitucional, las autoridades judiciales deben administrar justicia con sujeción a las disposiciones emanadas de la Constitución de la República, instrumentos internacionales

de derechos humanos y leyes vigentes en el país, lo cual, en el caso bajo análisis no se verifica, toda vez que el juez laboral que conoció la causa no aplicó las normas expresas referentes al procedimiento de citaciones y aquellas normas constitucionales que imponen a los operadores de justicia el deber de velar por la tutela judicial efectiva de los derechos de las partes y garantizar el debido proceso. En esta misma línea de ideas, la Corte Constitucional refiriéndose al rol que desempeñan los jueces bajo el modelo de Estado previsto por la Norma Suprema, ha indicado:

Cabe añadir que el Estado constitucional vigente cuestiona la posición del juez como un simple espectador del proceso; mira a un juez activo que hace suya la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva; cumple un papel mucho más proactivo, más comprometido en lograr la verdad procesal, (...) es decir, siendo 'el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho; **dando énfasis a la necesidad de la defensa en juicio o comparecencia de las partes en equidad**, con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente, o preventivas...

Ante aquello insistimos que el juez de instancia debió garantizar los derechos de las partes, revisar cuidadosamente el caso para cerciorarse de su debida actuación respecto de la citación, precautelando así el debido proceso¹⁴⁷ (Énfasis añadido).

En base a todo lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que al no haberse citado legalmente al señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero dentro del juicio laboral seguido en su contra, se le impidió de manera plena su participación en dicho proceso, coartando la posibilidad de contradicción de las alegaciones presentadas por la parte accionante e impidiendo la presentación de fundamentos que le favorezcan en juicio, lo que en suma se traduce en una afectación al derecho a la defensa, toda vez que el accionante no fue tratado en igualdad de condiciones frente a la parte acusadora y no contó con el tiempo y los medios necesarios para la defensa de sus argumentos y pretensiones.

En función de aquello, esta magistratura constitucional determina que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literales **a, b y c** 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 del derecho a la

defensa, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales **a, b y c** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1 Dejar sin efecto jurídico la sentencia emitida el 31 de julio de 2012, por el juez de trabajo de Latacunga, dentro del juicio laboral N.º 0197-2011, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.

3.2 Retrotraer los efectos jurídicos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, al momento en que se efectuó la citación de la demanda, a partir de lo cual se deberá sustanciar nuevamente la causa.

3.3 Disponer que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, a fin de que previo sorteo, sea otra judicatura quien asuma la competencia para conocer y resolver el presente caso a partir del momento de la citación con la demanda, para lo cual la autoridad judicial correspondiente deberá proceder de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 4 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 106-14-SEP-CC, caso N.º 0946-13-SEP-CC.

CASO Nro. 1881-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 4 de mayo de 2016

SENTENCIA N.° 147-16-SEP-CC**CASO N.° 0078-14-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La presente acción ha sido propuesta ante la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, por el señor César Alejandro Lata Rojas, quien fundamentado en los artículos 94 de la Constitución de la República, 60 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deduce acción extraordinaria de protección en contra del auto del 29 de octubre de 2013, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del numeral 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 10 de enero de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 20 de marzo de 2014 a las 12:42, admitió a trámite la acción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.° 213-CCE-SG-SUS-2014 del 29 de abril de 2014, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de la misma fecha, remitió el expediente al juez constitucional sustanciador, Alfredo

Ruiz Guzmán, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 29 de octubre de 2015 a las 09:30, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección.

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que con la expedición del auto impugnado se le ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa expresamente, a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, constante en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución.

Señala que ha venido percibiendo una pensión jubilar relacionada al salario del sector cementero, por lo que no se explica que la misma haya quedado congelada, si existe la progresividad de derechos, más aún si dicha pensión jubilar la alcanzó a través de un fallo de la ex Corte Suprema de Justicia hace aproximadamente 10 años, por lo que los jueces nacionales, al inhibirse de conocer el recurso de casación planteado, han vulnerado sus derechos.

Finalmente manifiesta que en la Constitución se establece la intangibilidad de los derechos del trabajador, por lo que refiere “pues si el costo de la vida es tomado en cuenta para todo, como es la canasta familiar, el incremento de salarios, es obvio que una pensión jubilar también debe tener un incremento”.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante sostiene, que en lo principal, se ha vulnerado su derecho al debido proceso contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante expresamente, solicita que:

Se evitarán más violaciones de derechos como es inhibirse infundadamente en un incidente de pago de pensión jubilar (...) se resuelva la anulación del auto impugnado, decrete la violación de mis derechos constitucionales y decrete además la reparación integral de mis derechos disponiendo que se proceda a dictar la resolución que corresponde.

De los argumentos de la parte accionada

La doctora Paulina Aguirre Suárez en calidad de jueza integrante de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y ponente de la sentencia impugnada, mediante escrito presentado el 5 de noviembre de 2015, manifiesta que:

En el juicio de trabajo seguido por el señor César Alejandro Lata Rojas en contra de la compañía GUAPÁN S. A., en primera instancia, se aceptó parcialmente su demanda, cuestión que fue confirmada en segunda instancia por la ex Corte Superior de Justicia de Azuques, de esta sentencia

interpuso a la fecha recurso de casación, por lo que la Tercera Sala de lo Laboral de la entonces Corte Suprema de Justicia casó la sentencia y ordenó que:

... industrias GUAPÁN S. A., e Ing. Byron Sacoto Sacoto, solidariamente, paguen mensual, el equivalente a la más baja de las remuneraciones mínimas legales establecidas y que se establecieron para los trabajadores del sector cementero o “fabricación de cemento”, por intermedio de funcionarios u organismos competentes respectivos, a partir de enero de 2001, con los intereses correspondientes según lo dispuesto en el artículo 611 (reformado) del Código del Trabajo, inclusive la décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones. **En la liquidación pertinente que deberá practicar el juez a-quo, sin intervención de perito, se descontarán los valores que hubieren pagado por los conceptos señalados...**

Señala que la sentencia dictada en casación y por lo tanto, atendiendo el último recurso en la justicia ordinaria, se ejecutorió y al juzgador de primer nivel en calidad de ejecutor le correspondía únicamente ejecutar en la forma que dispuso la ex Tercera Sala de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia, esto es practicar en forma personal la liquidación ordenada sin auxilio de perito.

No obstante de lo manifestado, la jueza de origen, incumpliendo lo señalado, designó un perito para que practique la liquidación, ante lo cual el accionante interpuso recurso de apelación, resuelto por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar el 5 de junio de 2012, que confirmó lo resuelto por la mencionada jueza de primer nivel, auto del cual interpuso el recurso, resolución de la que hoy se recurre.

Señala que se ha interpuesto recurso de apelación y de casación de un auto dictado en la ejecución de una sentencia, mismo que no era susceptible de apelar, acorde a lo señalado en el último inciso del artículo 584 del Código de Trabajo, el cual dispone: “Se concederá recurso de apelación únicamente de la providencia que niegue el trámite oral o de la sentencia”; por otro lado, el artículo 611 del mismo cuerpo legal, prevé la posibilidad de interponer recurso de apelación cuando “la providencia que apruebe la liquidación será apelable si el monto de ésta excede de quince salarios mínimos vitales generales...”.

En el caso, la especie del auto materia del recurso de apelación y luego de casación, no aprueba ni confirma liquidación alguna, es un auto mediante el cual la jueza de primer nivel designó un perito para que practique la liquidación, auto confirmado en segunda instancia.

Finalmente señala que el auto hoy impugnado, no violenta ningún derecho constitucional, pues no se pronuncia ni resuelve acerca del pago de la pensión jubilar pues no ha negado de ninguna manera el pago acorde a lo señalado en la sentencia de la ex Corte Suprema de Justicia. El auto inhibitorio dictado solo se pronuncia sobre la cuestión derivada de la ley laboral, en cuanto a establecer acorde al artículo 584 del Código del Trabajo, que el auto de primer

nivel no es susceptible de interposición de recurso alguno, por lo que corresponde al juez *a quo* realizar personalmente la liquidación ordenada.

Terceros interesados

Los terceros con interés pese a ser debidamente notificados, no han presentado el informe requerido.

Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado, a través del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 11 de noviembre de 2015, ha señalado casillero constitucional para futuras notificaciones.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente del auto del 29 de octubre de 2013, dictado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia:

El artículo 584 inciso último del Código de Trabajo determina que: “se concederá recurso de apelación únicamente de la providencia que niegue el trámite oral o de la sentencia”; norma que existía también para el trámite verbal sumario. El auto dictado por la Jueza Décimo de lo Civil del Cañar, materia del recurso de apelación, no se encuentra inmerso en la disposición legal citada; por lo mismo no tenía recurso de apelación y menos de casación. Si bien el artículo 611 del Código del Trabajo, no es aplicable desde que se encuentra la resolución del pleno de la ex Corte Suprema de Justicia publicada en el R.O. No. 138 de 1 de marzo de 1999, que ordena que los jueces de trabajo deberán practicar las liquidaciones que ordena pagar en forma personal, como ha dispuesto la Tercera sala de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia dictada en esta causa a la que se hizo referencia en el numeral anterior; contempla que: “... en los juicios con sentencia ejecutoriada, la providencia que apruebe la liquidación será apelable si el monto de esta excede de quince salarios mínimos vitales generales. Si recurriere quien está obligado a satisfacer el monto de la liquidación, consignará el cincuenta por ciento de su valor con el escrito respectivo. Sin este requisito se entenderá como no interpuesto el recurso...”; en la especie el auto en referencia no aprueba liquidación alguna, al contrario designa en forma indebida e ilegal un perito para que la realice; por lo mismo, dicho auto al no encontrarse inmerso en las disposiciones citadas, esto es en el inciso último del artículo 584 y artículo 611 del Código del Trabajo no es susceptible de recurso de apelación y por lo tanto no procede el recurso de casación interpuesto. (...) En virtud de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se INHIBE de conocer el recurso de casación indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido...

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias

de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Conviene determinar previamente, cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose esta como el mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando se susciten vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional debe verificar la vulneración de derechos constitucionales y el debido proceso, y de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

La acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados por acción u omisión; sin embargo, resulta preciso acotar que para la procedencia de esta acción, es necesario que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, salvo que la falta de interposición de los mismos no fuese atribuible a quien ejerce la acción.

Análisis constitucional

Expuestos los antecedentes de hecho y la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa expresamente, a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, constante en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República.

Para dicho efecto y luego del estudio pertinente, la Corte procede a enunciar y analizar el siguiente problema jurídico:

El auto del 29 de octubre de 2013, dictado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía básica de la defensa expresamente, a recurrir los fallos o resoluciones previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **m de la Constitución de la República?**

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es necesario hacer referencia en primer lugar y en términos generales, al contenido constitucional del derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa, para

acto seguido, emitir un pronunciamiento respecto de la existencia o no de vulneraciones al derecho enunciado en el caso *sub judice*.

Análisis constitucional

El artículo 76 numerales 1 al 7, señala las garantías básicas que caracterizan al debido proceso como: el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, la manera en que se obtengan las pruebas, el *in dubio pro reo*, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa, con sus garantías específicas.

En esta línea de ideas, respecto del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado: “El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia”¹.

Como una de esas garantías específicas del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a que “nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento” así como a “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

Es necesario en este punto, pasar a resolver el problema jurídico planteado para determinar la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales.

La Constitución de la República en el artículo 437, establece como un requisito esencial de procedencia de la acción extraordinaria de protección, la existencia de violación, por acción u omisión, del debido proceso u otros derechos reconocidos en la norma constitucional. Por tanto, el examen deberá centrarse en determinar si efectivamente se produce tal vulneración en los derechos y garantías básicas mencionadas en los párrafos anteriores en el auto impugnado, en las circunstancias que menciona el accionante.

Hay que establecer que dentro del proceso laboral seguido por el accionante en contra de Industrias GUAPÁN S. A., la Tercera Sala de lo Laboral y Social de la ex Corte Suprema de Justicia, el 9 de marzo de 2004, (fojas 94-97 del expediente de primera instancia), dispuso que:

Se pague al accionante por concepto de pensión jubilar mensual, el equivalente a la más baja de las remuneraciones mínimas legales establecidas para los trabajadores del sector cementero o fabricación de cemento (...) a partir de enero de 2001 con los intereses correspondientes (...) En la liquidación pertinente que deberá practicar el juez a-quo, sin intervención de perito, se descontarán los valores que se hubiesen pagado por los conceptos señalados.

¹ Corte Constitucional, sentencia N.º 001-14-SEP-CC.

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia antes referida (dictada el 9 de marzo de 2004, por la Tercera Sala de lo Laboral y Social de la ex Corte Suprema de Justicia), el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, el 17 de junio de 2004, realizó la liquidación, ordenando a Industrias GUAPÁN S. A., el pago de cinco mil setecientos cinco dólares con treinta y ocho centavos. Posteriormente, el accionante solicita al juez *a quo*, encargado de ejecutar lo ordenado por la ex Corte Suprema de Justicia –Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar–, “disponga que un perito, proceda a reliquidar las pensiones jubilares desde el mes de enero del 2011” (foja 121).

El Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar en el auto del 23 de enero de 2012, nombró a un perito para que se realice la reliquidación, y mediante auto del 5 de marzo de 2012, resolvió sobre el pedido de reliquidación con el informe pericial que se adjunta al expediente de primera instancia.

El planteamiento del recurso de casación por parte del accionante –que hoy es materia de análisis– deviene de la decisión que en segunda instancia adoptó la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Cañar, el 5 de junio de 2012, en que confirmó el auto del 5 de marzo de 2012, dictado por el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, determinando la Sala que “al no tener derecho como hemos examinado de conformidad a normas legales vigentes, el actor a una reliquidación de su antes conocida jubilación patronal, ahora transferencia solidaria, no ha lugar este incidente; pero tampoco este Tribunal puede decidir sobre el monto que debe recibir el accionante, en tanto no se ha trabado la litis sobre el particular, sino únicamente respecto de la liquidación que decía tener derecho”.

En este punto se verifica que el proceso se encuentra en etapa de ejecución, expresamente de la sentencia dictada por la ex Corte Suprema de Justicia, por lo que hay que determinar, respecto del planteamiento de recursos, la naturaleza de estos frente a la posibilidad de accionarlos dentro del proceso laboral.

En tal sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el derecho a recurrir un fallo “es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, que procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derecho”². En este sentido, “debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada”³.

Se observa que se ha planteado recurso de apelación del auto del 5 de marzo de 2012, dictado por el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, el cual determinó, tras el examen pericial, que el accionante: “... por necesidad de la normativa que se expone debe percibir un salario básico

unificado al 100% de dicha pensión jubilar esto es la suma de 218,76, vigente a esa fecha”, cuestión que responde a la reliquidación practicada. Del mismo modo, ha operado el planteamiento del recurso de casación.

Estaríamos frente a un recurso de apelación resuelto que dio paso a la resolución del recurso de casación, por lo que se debe verificar la procedencia de los mismos en el caso *sub judice*.

De esta manera, el artículo 584 del Código del Trabajo establece:

Interposición de recursos y términos de resolución, ampliación o aclaración.- En caso de apelación en los términos señalados en el artículo 609 de este Código, el proceso pasará a conocimiento de la respectiva Corte Superior del Distrito, la cual resolverá por los méritos de lo actuado en el término de veinte días, sin perjuicio de que de oficio pueda disponer la práctica de las diligencias que estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos, las que deberán tener lugar en el término improrrogable de seis días contados desde cuando se las disponga y sin que por ello se extienda el término que esta norma le otorga para resolver la causa. Esta disposición se aplicará también para los casos señalados en el artículo 610 de este Código. Será aplicable a cada uno de los miembros de la Sala de la Corte Superior de Justicia respectiva, la misma multa fijada a los jueces de Trabajo por falta de resolución de la causa. En el caso de interponerse recurso de casación, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia que no despacharen un proceso en el término previsto en la Ley de Casación para el efecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia les impondrá la multa señalada para los casos anteriores.

En caso de que se solicitare al juez o al tribunal ampliación o aclaración, aquella deberá ser despachada en el término de tres días, una vez que se pronuncie la contraparte en el término de dos días. De no hacérselo se multará al juez o al tribunal de la causa con la misma multa señalada en el artículo anterior.

Se concederá recurso de apelación únicamente de la providencia que niegue el trámite oral o de la sentencia” (lo subrayado es nuestro).

Al respecto, el auto en el que se planteó inicialmente la apelación, no resolvió sobre el acceso al trámite oral ni mucho menos constituye una sentencia, su naturaleza responde más bien, al medio por el cual se llega a ejecutar la sentencia dictada por la ex Corte Suprema de Justicia, por lo que fue concedido indebidamente.

Este particular es identificado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en el auto del 29 de octubre de 2013, al mencionar que “el auto dictado por la Jueza Décimo de lo Civil del Cañar, materia del recurso de apelación, no se encuentra inmerso en la disposición legal citada; por lo mismo no tenía recurso de apelación y menos de casación”.

Al existir sentencia ejecutoriada, lo que le corresponde al juzgador de primer nivel –Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar–, es asumir el desarrollo de la etapa de ejecución en los términos dispuestos por el superior, dentro de la cual, los autos que dicte responderán solo a ese objetivo, sin que

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Ulloa vs. Costa Rica, págs. 158 y 161 y caso Mohamed vs. Argentina págs. 97.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Ulloa vs. Costa Rica págs. 158 y caso Mohamed vs. Argentina págs. 99.

constituyan una nueva sentencia, y de los que se pueda apelar o plantear recurso de casación. Esto debido a que los recursos podrán ser interpuestos respecto de la sentencia antes que sea obligatoria y “tenga necesariamente que ser cumplida debido a que en ella se adopta una decisión de forma definitiva, otorgando certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto”⁴.

La Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la interposición de recursos es relativo a ciertos procesos y no constituye vulneración de derechos constitucionales, que no en todos los casos se puede aplicar el derecho de recurrir las resoluciones judiciales, sobre todo en los que por su naturaleza son excepcionales⁵. Ha señalado también que la doble instancia no es obligatoria en todos los casos, siempre que se respete el debido proceso, el derecho a la defensa la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia⁶.

Respecto del derecho de recurrir las resoluciones –que no es absoluto–, hay que tomar en cuenta también el principio de libertad de configuración que tiene el legislador para establecer recursos y los medios de defensa; de este modo, la prescripción normativa del artículo 584 del Código del Trabajo –aplicada por la Corte Nacional para inhibirse del conocimiento del recurso de casación–, no interfiere con el derecho de recurrir, pues deja la posibilidad de hacerlo respecto de la sentencia o de la providencia que niega el trámite oral, por lo que en su aplicación al caso concreto, se ha guardado coherencia con el sentido de tutelar los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso, pues se han sometido los hechos a los presupuestos normativos.

La posibilidad del planteamiento de recursos en materia laboral está dado a través de normas claras y preexistentes, por lo que su negativa debe fundamentarse claramente en ellas, situación que evidenciará el ejercicio de una tutela judicial efectiva.

En tal sentido, la inhibición de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, para conocer el recurso de casación planteado, surge del ejercicio semántico legal, expresamente, de lo establecido en los artículos 584 y 611 del Código del Trabajo, por lo que acertadamente concluye que “... dicho auto no es susceptible de recurso de apelación y por lo tanto no procede el recurso de casación planteado...”.

Esta situación, si bien configura una negativa en cuanto a la procedencia del recurso de casación a través de la

inhibición, no afecta el derecho al debido proceso ni a la seguridad jurídica, pues como se ha indicado, el derecho de recurrir no es absoluto y responde al modo en que el ejercicio legislativo regula los medios de defensa para evitar un caos jurídico, además que se ha observado también la disposición normativa expresa que señala cuando procede el planteamiento de la apelación en materia laboral.

Razonamiento que sustenta la idea de que si procesalmente, no es susceptible el planteamiento del recurso de apelación, lógicamente tampoco va a ser viable el planteamiento del recurso de casación, pues frente a este aspecto, la Corte Nacional carecería de competencia para resolver algo que legalmente no le está facultado conocer.

Finalmente, el análisis efectuado evidencia que en el caso *sub judice*, la decisión impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa expresamente, a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, dentro del proceso de casación, pues en el mismo, se garantizó dichos derechos, en virtud de haberse respetado normas claras y preexistentes que procesalmente impedían el conocimiento del recurso planteado, debiendo aclarar que la liquidación de los montos por pensión jubilar le compete determinar a la justicia ordinaria de primer nivel, observando siempre los mandatos constitucionales.

En tal sentido, la Corte Constitucional concluye que el auto impugnado, dictado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 29 de octubre de 2013, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía básica de la defensa expresamente, a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, constante en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

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

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas. Sentencia del 7 de febrero de 2006. Serie C N.º 144, págs. 167 y 220 y caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C N.º 245, págs. 263.

⁵ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencias Nros. 003-10-SCN-CC y 017-10-SCN-CC.

⁶ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 017-10-SCN-CC.

Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 4 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0078-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.° 151-16-SEP-CC

CASO N.° 0926-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el 23 de noviembre de 2009, la ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, apoderada especial del señor Manuel Alberto de Guzmán Garcés, gerente general y representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), presentó ante la Corte Constitucional una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.° 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.° 83-2003.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 29 de abril de 2016, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.° 0926-09-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, el 20 de octubre de 2010, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0926-09-EP, por considerar que cumple con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Efectuado el sorteo respectivo de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa N.° 0926-09-EP al juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, quien avocó conocimiento de la acción mediante providencia emitida el 8 de febrero de 2011 a las 17:15.

El 6 de noviembre de 2012, ante el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionados 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 del Ecuador, se sorteó la causa N.° 0926-09-EP, el 7 de enero de 2013, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade. Posteriormente, avocó conocimiento del proceso mediante providencia emitida el 16 de febrero de 2016 a las 09:41, en la que se ordenaron las notificaciones respectivas.

Detallado el resumen de admisibilidad y habiéndose agotado el trámite establecido en la ley de la materia para la sustanciación de la garantía jurisdiccional de acción extraordinaria de protección, el Pleno de la Corte Constitucional atento a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede a resolver la causa y para hacerlo considera lo siguiente:

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada consiste en el auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.° 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.° 83-2003, que en lo principal, señala:

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N.° 4.- DISTRITO DE PORTOVIEJO.- (83-2003).- Portoviejo, 09 de noviembre de 2009.- Las 08:15.- VISTOS.- Incorpórese al proceso el escrito presentado por la Procuraduría General del Estado, el 22 de octubre de 2009, a las 16h10, con diez fojas; el presentado por la entidad demandada, el día 23 del mismo mes y año, a las 14:16; y, el presentado por el accionante el 06 de noviembre de 2009, a las 11:12.- Atento el estado del proceso, el Tribunal realiza el siguiente análisis:

1) El Tribunal mediante auto de 09 de julio de 2009, las 16:35, que obra de fojas 391 del proceso, acogió el pedido de la entidad demandada y dispuso al perito que tome en cuenta en la liquidación, las facturas relacionadas con pagos efectuados

al accionante, las que fueran remitidas por el BEV con el escrito de 03 de julio de 2009; 2) El 14 de julio de 2009, el perito designado remite el informe en el que se hace constar la deducción de valores pagados al accionante, por cuya razón el Tribunal, mediante auto de 23 de septiembre de 2009; las 11:10, aprobó la liquidación a ser pagada por el BEV; 3) La documentación que adjunta la Procuraduría General del Estado, ya fue objeto de pronunciamiento de parte del Tribunal mediante auto de 23 de septiembre de 2009, las 11:10; y, 4) El Tribunal mediante auto de 19 de octubre de 2009, las 08:15, dispuso a la entidad demandada que, bajo prevenciones legales, dentro del término de cinco días, de cumplimiento a lo ordenado en el auto de 23 de septiembre de 2009; las 11:10; Por las consideraciones expuestas, es evidente que los representantes del BEV, rehúsan cumplir con lo ordenado por el Tribunal, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Constitución, concordante con el artículo 64, segundo inciso de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, resuelve remitir los antecedentes a la Fiscalía General.- Por el momento el Tribunal no considera oportuno el pedido de destitución formulado por el accionante en el escrito de 06 de noviembre de 2009.- Notifíquese.-

Detalle y fundamento de la demanda

La ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, apoderada especial del señor Manuel Alberto de Guzmán Garcés, gerente general y representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003.

En la citada demanda, la compareciente señala en lo principal, que dentro del juicio N.º 83-2003, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, dictó sentencia el 5 de agosto de 2004, declarando con lugar la demanda y ordenando que previa liquidación de los juicios en los que participó profesionalmente el accionante, se le paguen los honorarios profesionales que le corresponden, de acuerdo a lo que determina el Reglamento de Coactivas del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y más normas legales, y de conformidad a las cláusulas del contrato.

La accionante aduce que del texto de la sentencia se estableció la disposición de que se realice el pago de honorarios profesionales que se adeudan al señor Franklin Guerra Villena, previa liquidación de los juicios en que participó profesionalmente. Por tanto, el tribunal debía designar un perito para que realice la liquidación y establezca el valor que se debe pagar por honorarios profesionales, descartando en tal liquidación los juicios en que éste no intervino profesionalmente.

No obstante, el perito en su liquidación consideró todos los juicios tanto en los que intervino como en los que no intervino el señor Franklin Guerra Villena, a pesar de la documentación presentada oportunamente, por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, ante lo cual se solicitó la

corrección del error de cálculo; sin embargo, el tribunal dictó el auto del 9 de noviembre de 2009, ahora impugnado a través de la presente acción extraordinaria de protección.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, la accionante solicita a la Corte Constitucional aceptar la acción extraordinaria de protección planteada, y en consecuencia, dejar sin efecto el auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003.

La pretensión de la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala textualmente:

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional y demás artículos pertinentes, expresamente solicito la reparación integral de los principios y derechos constitucionales vulnerados en el auto impugnado, declarando la violación de las garantías constitucionales del debido proceso, seguridad jurídica y falta de motivación, disponiendo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, Distrito de Portoviejo descuenta los valores liquidados en el informe pericial tantas veces aludido, por juicios en los que no intervino el actor, acorde lo solicitado en los escritos que constan dentro del proceso y la documentación incorporada a los autos, la misma que desde ya reproduzco a favor del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados

La accionante Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, apoderada especial del señor Manuel Alberto de Guzmán Garcés, gerente general y representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, estima que la sentencia cuestionada ha vulnerado principalmente, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Norma Suprema.

Contestación a la demanda

Autoridades jurisdiccionales demandadas. Jueces distritales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para Manabí y Esmeraldas N.º 4

El 21 de febrero de 2011, los doctores Antonio Hualpa Bello, Gerardo Caicedo Barragán y Oswaldo Avilés Cevallos, jueces distritales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para Manabí y Esmeraldas N.º 4, presentaron un informe de descargo en el que señalaron en lo principal, que las providencias y autos dictados por el tribunal han sido debidamente motivados fáctica y jurídicamente.

Adicionalmente, manifiestan que lo que ha existido por parte del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, es un afán de dilatar la etapa de ejecución de la sentencia, etapa que en el proceso que se examina inició en agosto de 2007, con

lo que se vulnera el artículo 169 de la Constitución de la República, que establece la celeridad procesal, como un medio para la realización de la justicia.

Que lo que pretende el BEV, al señalar en su escrito que contiene la acción extraordinaria de protección es determinar que el tribunal no ha considerado documentos agregados en la etapa de ejecución de la sentencia, esto es, introducir un medio probatorio que debieron presentarlo en el término de prueba, aun cuando “se presentó documentación debidamente certificada por la señora Ing. Patricia Zambrano Párraga, Juez de Coactivas del BEV y por la Abogada Narcisa Morales Lascano, Secretaria del Juzgado de Coactivas del BEV Portoviejo, en la que consta el listado de los juicios por los que no procedía el pago de honorarios, por cuanto el actor no intervino en los mismos”.

Finalmente, señalan que lo que pretende el BEV es que esta acción extraordinaria de protección se convierta en un recurso de cuarta instancia, lo cual ha sido debidamente aclarado por las múltiples sentencias dictadas por la Corte Constitucional.

Terceros interesados

Procuraduría General del Estado

La doctora Martha Escobar Kosiel, en calidad de directora nacional de Patrocinio, delegada de la Procuraduría General del Estado, presentó escrito el 18 de febrero de 2011, señalando casilla constitucional sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción, conforme obra a foja 15 del expediente constitucional.

Doctor Franklin Alberto Guerra Villena

El 13 de enero de 2014, el doctor Franklin Alberto Guerra Villena, presentó un escrito mediante el cual señala en lo principal, que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, falló a su favor en el juicio iniciado en el 2003, con la única pretensión que el Banco de la Vivienda cancele los valores pendientes de pago como consecuencia del servicio profesional que el compareciente ofreció a la institución.

Sin embargo, manifiesta que la accionante propuso acción extraordinaria de protección con el único fin de dilatar más la causa y evitar el pago de los valores que por derecho corresponden al compareciente, dado que la accionante impugnó los informes periciales en la etapa procesal oportuna y sus pedidos fueron atendidos por los jueces de instancia.

Por tanto, solicita a la Corte Constitucional “... inadmitir la causa a trámite en la brevedad posible, tomando en consideración que en el año 2009 fue presentada la acción y, que por motivos de la interposición de la presente acción (...) no se puede continuar con la ejecución de la sentencia que es lo que en derecho corresponde”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, de acuerdo a las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Nuestra Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en 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 de particulares, vulneran los derechos de las personas.

Dentro de este último tipo de garantías, 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.

Determinación y desarrollo del problema jurídico planteado

Considerando la relación del hecho constitucionalmente relevante y los elementos fácticos descritos en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por la ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, apoderada especial del señor Manuel Alberto de Guzmán Garcés, gerente general y representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Pleno de la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

El auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

La ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, apoderada especial del señor Manuel Alberto de Guzmán Garcés, gerente general y representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, sostiene en su demanda de acción extraordinaria de protección, que el auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía específica a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos.

En tal sentido, en relación al derecho invocado la accionante sostiene en su demanda de acción extraordinaria de protección, que al emitir el auto impugnado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, no atendió el pedido de aclaración formulado por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda "... pues en el auto recurrido se limitan a negar lo solicitado y disponen remitir lo actuado a la Fiscalía General, por lo que existe violación del principio consagrado en el artículo 76, numeral 7, letra I, de la Constitución de la República pues no hay tal motivación, ya que en el auto no se enuncian normas o principios jurídicos en que se haya fundado la disposición señalada".

Con tales consideraciones, previo a iniciar el análisis del problema jurídico planteado a la luz de los principales argumentos de la accionante, resulta fundamental establecer, cuál es el contenido y alcance constitucional de la garantía al debido proceso que establece que todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas.

La Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 letra I, expresa que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el

debido proceso que incluye entre otras, la garantía básica del derecho a la defensa y dentro de esta, la garantía de la motivación. La norma jurídica referida define a la motivación de la siguiente manera: "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".

En el mismo sentido, el numeral 4 del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, determina que las juezas y jueces deben motivar debidamente sus resoluciones, insistiendo en que 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.

Por lo tanto, resulta claro que la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado, en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados, sino que a través de este principio todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente, que las decisiones que adoptan se adecuan a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales pertinentes a los elementos fácticos del caso que se juzga.

En el marco del Derecho Internacional y específicamente de los derechos humanos, resulta oportuno mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dentro de la sentencia del Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador dictada el 21 de noviembre de 2007, manifestó que la motivación "... es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión y que el deber de motivar las resoluciones constituye... una garantía vinculada con la correcta administración de justicia", resaltando de esta manera la trascendencia de la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas mediante decisiones apegadas a Derecho.

Por su parte, esta Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, ha identificado la existencia de obligaciones concernientes a la motivación que van más allá de citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto. En realidad, el examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además, a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte ha manifestado:

Cabe señalar, en aplicación del criterio indicado y en relación al argumento de los señores ex conjueces, quienes consideran como un auto debidamente motivado aquel que contiene parte expositiva, motiva y resolutive; que dicho criterio es extremadamente restrictivo y solamente se restringe a un análisis formal de la sentencia, auto o resolución del que se trate. La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a

las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual¹.

Para llevar a cabo tal análisis, la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 227-12-SEP-CC determinó que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta por tres requisitos, los cuales integran lo que este organismo ha denominado como test de motivación:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

De acuerdo al criterio sostenido por esta Corte a partir de lo previsto por la Constitución de la República, la razonabilidad, lógica y comprensibilidad representan los parámetros que permiten identificar la debida motivación de una sentencia o auto; por consiguiente, la falta de uno de estos elementos será suficiente para determinar la carencia de motivación de una decisión judicial y la vulneración del derecho al debido proceso.

En este contexto, es menester analizar el auto dictado el 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, a la luz de los tres parámetros descritos, con la finalidad de determinar si existió o no la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme ha sido argumentado por la accionante.

Razonabilidad

El primer estándar constitucional denominado razonabilidad, se refiere al adecuado fundamento de la decisión en normas constitucionales, legales o jurisprudenciales. Esto está relacionado con la correcta identificación de las fuentes de derecho en las que la autoridad jurisdiccional funda su competencia, razonamientos, afirmaciones y decisión.

Sobre la base de esta concepción, es oportuno señalar inicialmente, que el auto impugnado fue emitido en razón de un pedido de aclaración presentado por la ahora accionante, en contra del auto del 19 de octubre de 2009, dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

N.º 4, dentro de la fase de ejecución de la sentencia expedida en el proceso contencioso administrativo N.º 83-2003.

El auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, objeto de la presente acción extraordinaria de protección simplemente, enuncia en su parte final el artículo 75 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 64 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sin especificar a qué se refieren los mencionados artículos.

De esta manera, no se advierte que los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, hubieren fundamentado el auto del 9 de noviembre de 2009, en las pertinentes normas jurídicas que se ajusten al recurso planteado. Esto por cuanto, solo consta del auto que se impugna la enunciación de dos normas jurídicas relacionadas exclusivamente, por un lado, con la tutela judicial efectiva –artículo 75 de la Constitución de la República– y por otro lado, con la imposición de una sanción por la dilación o negación en el cumplimiento de una resolución o sentencia –artículo 64 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa–.

En otras palabras, si bien las normas jurídicas invocadas guardan conexión con la afirmación realizada previamente por la autoridad jurisdiccional en el auto impugnado respecto a que “... es evidente que los representantes del BEV rehúsan cumplir con lo ordenado por el Tribunal”; se omitió el sustento jurídico relacionado con el recurso de aclaración que fue planteado por la ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, regional Portoviejo, y que debió constituir su principal criterio de análisis.

Por tanto, siendo que resulta clara la negativa del recurso de aclaración presentado, se advierte que dicha negativa, carece de una justificación soportada en la normativa jurídica pertinente, de lo que deriva que el auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, no satisface adecuadamente, el requisito de razonabilidad que demanda el principio de motivación.

Lógica

El segundo estándar constitucional se refiere a la estructura lógica de las resoluciones, es decir a la coherencia entre las premisas y entre estas, y la conclusión; así como a la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente, en la decisión que se adoptó.

Vale destacar que el auto cuya aclaración fue requerida dispuso que el BEV como entidad demandada, dentro del término de cinco días, cumpla con cancelar el valor de USD. 26.316,18 a favor del señor Franklin Guerra Villena por concepto de honorarios profesionales.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC.

A foja 403 del expediente de instancia, consta el escrito del doctor Jaime Andrés Robles Cedeño, director regional N.º 3 de la Procuraduría General del Estado, quien solicita se corrija el error de cálculo del perito “... por cuanto está liquidando valores a favor del actor, por juicios en los que no participó profesionalmente como abogado del Banco, razón por la cual es improcedente e ilegal tal pago, lo cual no ha sido considerado por el Tribunal”.

A foja 414 del expediente de instancia consta el escrito de aclaración presentado por la ingeniera Jenny Leonor Mendoza García, gerente regional del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en donde solicita:

Por lo expuesto, solicito al Tribunal se sirva aclarar la providencia dictada el 19 de octubre de 2009, a las 08H15, a fin de que se indique de forma motivada, la razón por la que no se toman en cuenta los documentos públicos incorporados al proceso, en los que constan el listado de juicios en que no intervino profesionalmente el actor, contraviniendo de esta forma lo establecido en los artículos 165 y 166 del Código de Procedimiento Civil.

A foja 415 del expediente de instancia consta el escrito presentado por el doctor Franklin Guerra Villena, quien solicita: “... den cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 86 numeral 4 de la Constitución, así como el Art. 64 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, disponga la destitución de la señora ING. JENNY LEONOR MENDOZA GARCÍA, Gerente Regional del BEV - Portoviejo”.

De ahí que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 dio contestación a los pedidos planteados, mediante la emisión del auto –ahora impugnado– del 9 de noviembre de 2009, en donde en primer lugar dispone que se incorporen al proceso los escritos presentados por la Procuraduría General del Estado, la entidad demandada, y el accionante; luego desarrolla la respectiva argumentación del auto, mismo que consta de cuatro numerales en los cuales se relatan actuaciones procesales relacionadas con la determinación del monto de honorarios profesionales.

Desde esta perspectiva, se desprende del caso concreto, que el auto impugnado contiene en su parte considerativa cuatro enunciados constantes en cuatro numerales. Así, en el primer enunciado señala que el Tribunal mediante auto del 9 de julio de 2009 a las 16:35, que obra de foja 391 del proceso, acogió el pedido de la entidad demandada y dispuso al perito que “... tome en cuenta en la liquidación, las facturas relacionadas con pagos efectuados al accionante, las que fueran remitidas por el BEV con el escrito de 3 de julio de 2009”.

El siguiente enunciado refiere que “el 14 de julio de 2009, el perito designado remite el informe en el que se hace constar la deducción de valores pagados al accionante, por cuya razón el Tribunal, mediante auto del 23 de septiembre de 2009; las 11:10, aprobó la liquidación a ser pagada por el BEV”.

El tercer enunciado establece que la documentación que fuera adjuntada por la Procuraduría General del Estado, fue

objeto de pronunciamiento por parte del tribunal en auto del 23 de septiembre de 2009; y finalmente, sobre la base de lo señalado, el cuarto y último enunciado indica que en atención a las actuaciones procesales descritas, mediante auto del 19 de octubre de 2009 a las 08:15, el tribunal ordenó que el BEV pague el valor determinado, dentro del término de cinco días, dando cumplimiento a lo ordenado en el auto del 23 de septiembre de 2009 a las 11:10.

La conclusión que se desprende de las premisas descritas, establece que para el tribunal resulta evidente la falta de voluntad del sujeto obligado para cumplir con lo dispuesto, por lo que resuelve remitir los antecedentes del expediente a la Fiscalía General del Estado.

Conforme se puede evidenciar del texto del auto impugnado, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, simplemente realiza una enunciación del acontecer procesal relacionado con los autos emitidos previamente por este organismo; no obstante no da contestación a los escritos presentados por parte de la Procuraduría General del Estado el 22 de octubre de 2009; por la entidad demandada el 23 de octubre de 2009; y, por el accionante el 6 de noviembre de 2009, en donde se solicita la aclaración respectiva del auto de 19 de octubre de 2009, las 08:15.

En aquel sentido, los argumentos expuestos por los jueces no atienden a la naturaleza del recurso de aclaración y ampliación solicitados por los sujetos procesales antes descritos, lo cual denota una inobservancia del parámetro de lógica.

Comprensibilidad

El tercer estándar constitucional refiere a la comprensibilidad de las decisiones judiciales, es decir la claridad en el lenguaje que se utilizó con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social más allá de las partes en conflicto.

En este sentido, se advierte que el auto impugnado simplemente contiene elementos descriptivos del acontecer procesal que no solventan las peticiones realizadas por las partes procesales, lo cual deviene en que su contenido sea ambiguo. En aquel sentido, esta Corte Constitucional evidencia que se ha incumplido el parámetro de comprensibilidad.

En consecuencia del examen que esta Corte Constitucional ha realizado en el caso concreto, referente al auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 83-2003, se desprende que el mismo incumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, derivando, por tanto, en una decisión que inobserva el debido proceso en la garantía de la motivación.

Vale destacar al respecto que la motivación equivale a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos tanto fácticos como jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de los hechos y del derecho reposa la legitimidad de las decisiones de la autoridad. De esta manera, todas las autoridades

públicas y esencialmente, aquellas que administran justicia, tienen el deber de motivar sus fallos, lo que debe incluir inexorablemente, la identificación de las pertinentes fuentes de derecho en las que la autoridad jurisdiccional funda su competencia y razonamiento.

Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda a los juzgadores que la aplicación que se debe realizar a las decisiones judiciales es integral, es decir son los argumentos centrales que sostienen la decisión los que junto con esta deben ser observados.

La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 003-16-SEP-CC, 004-16-SEP-CC, 012-16-SEP-CC, 017-16-SEP-CC, 019-16-SEP-CC, 025-16-SEP-CC, 036-16-SEP-CC, 038-16-SEP-CC, 049-16-SEP-CC, 052-16-SEP-CC y 055-16-SEP-CC², como del auto de verificación dictado dentro del caso N.º 0042-10-IS, este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*. Este criterio incluso ha sido recogido por la normativa del Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 101 que dispone "... para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutive, sino también la motivación de la misma".

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de 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 consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto el auto del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, dentro del proceso contencioso administrativo N.º 83-2003, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia del mismo.
 - 3.2 Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto del 9 de noviembre

de 2009, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, dentro del proceso contencioso administrativo N.º 83-2003.

- 3.3 Disponer que otros jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, resuelvan de forma motivada el recurso de aclaración interpuesto respecto al auto del 19 de octubre de 2009, dentro del proceso contencioso administrativo N.º 83-2003, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0926-09-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

² Corte Constitucional del Ecuador, dentro de los casos Nros. 1334-15-EP, 1469-12-EP, 1705-13-EP, 0970-14-EP, 0542-15-EP, 1816-11-EP, 1113-15-EP, 1156-14-EP, 0431-15-EP, 0359-12-EP, 0435-12-EP.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 152-16-SEP-CC

CASO N.º 0114-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de enero de 2010, el señor Mario Pinto Salazar en calidad de gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 8 de enero de 2010, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en el juicio signado con el N.º 105-2008.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Édgar Zárate Zárate, mediante providencia dictada el 7 de junio de 2010, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que aquello implique pronunciamiento alguno en relación con la pretensión.

Mediante providencia dictada el 29 de junio de 2010, la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, en virtud del sorteo correspondiente y conforme lo previsto en la normativa constitucional aplicable al caso concreto, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el plazo de 15 días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

El 6 de noviembre de 2012, ante el Pleno de la Asamblea Nacional se posesionaron los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.º 006-CCE-SG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, remitió el caso N.º 0114-10-EP a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante providencia dictada el 29 de octubre de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda a las partes procesales.

Antecedentes fácticos

El 14 de febrero de 2007, el señor Luis Alberto Puma Mayancela, por sus propios y personales derechos,

presentó demanda contencioso tributaria en contra del gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), en virtud de la cual, solicitó la nulidad del acto administrativo contenido mediante Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), dentro del recurso de revisión N.º 020-06. Durante la sustanciación de este recurso de revisión por reclamo de pago indebido, por concepto de salvaguardia, la autoridad competente aplicó al administrado la medida de salvaguardia del 15% conforme a la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002, expedida por el COMEXI. El señor Luis Alberto Puma Mayancela fijó la cuantía de la demanda en la cantidad de \$4.000,00 (cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América).

Mediante providencia dictada el 22 de febrero de 2007, el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca aceptó la demanda a trámite, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley. Luego del trámite respectivo, este órgano judicial mediante sentencia formulada el 14 de mayo de 2008, aceptó la demanda propuesta por el señor Luis Alberto Puma Mayancela; en consecuencia, dejó sin efecto la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA) y dispuso la devolución de los valores pagados indebidamente por el actor, cuyo monto fue de \$2.236,37 (dos mil doscientos treinta y seis con treinta y siete centavos de dólares de los Estados Unidos de América), más los respectivos intereses.

Contra esta decisión judicial, el 4 de junio de 2008, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), interpuso recurso de casación. La sustanciación del recurso de casación recayó en conocimiento de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Mediante sentencia dictada el 8 de enero de 2010, este órgano judicial rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia dictada en primera instancia. Ante este escenario jurídico, el 28 de enero de 2010, el señor Mario Pinto Salazar en calidad de gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), presentó acción extraordinaria de protección.

De la solicitud y sus argumentos

El 28 de enero de 2010, el señor Mario Pinto Salazar en calidad de gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA), presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 8 de enero de 2010, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que rechazó el recurso de casación interpuesto por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana – SENA).

En lo principal, el legitimado activo indica:

No hay tutela, cuando, violando, la obligación prevista en el Art. 4 del Código Orgánico de la Función Judicial que obliga a los Jueces a consultar a la Corte Constitucional, acerca de la inconstitucionalidad de este caso, supuestamente de la resolución No. 158 del COMEXI, carece de sustento legal válido asumiendo además facultades de la Corte Constitucional (...) La Sala asumiendo facultades del máximo órgano de control, interpretación de la constitucionalidad y de administración de justicia en materia constitucional –CORTE CONSTITUCIONAL- y omitiendo cumplir con obligaciones propias de Jueces, como se señalado, obviamente no puede darse con ese fallo una tutela judicial e imparcial (...) Este derecho fundamental, que en primer término supone una garantizada posibilidad de acceso a la jurisdicción, tiene relación con el derecho de acción. Sin embargo, el derecho a la tutela judicial efectiva reclama, mucho más aun, unas garantías mínimas de eficacia que abundan a dicho proceso, pues, como el nombre indica, se trata de que la tutela judicial sea efectiva. Por esta razón la Constitución, a más del acceso a la jurisdicción, ordena la imparcialidad del juez y la celeridad procesal, proscribida la indefensión y ordena el cumplimiento de los fallos judiciales (...) El ámbito del ejercicio de este derecho corresponde a la materia sustancial con la que se trab[ó] la litis; demanda y contestación a la demanda (la traba de la litis); no fue materia de la litis; la supuesta carencia de sustento legal de las resoluciones del COMEXI, y más aun se pretenda inconstitucionalidad, pues a estas corresponden al amparo de la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, tales resoluciones, que son facultades constitucionales de la Función Ejecutiva, y que mientras la autoridad competente la Corte Constitucional no lo haya declarado así, tiene perfecta validez y aplicación (...) [La seguridad jurídica] tiene que ver con el irrestricto cumplimiento de la normativa legal positiva, vigente por parte de los administradores de justicia; no acatar, y violentar en perjuicio de determinadas personas disposiciones legales que tienen que ver con la aplicación de la justicia, promueven la violación del derecho consagrado en la Constitución de la seguridad jurídica. En este caso; al haber la Sala asumido la facultad privativa de la Corte Constitucional, de (Art. 436 numeral 2 de la Constitución) de conocer y resolver acerca de la inconstitucionalidad de las Resoluciones del COMEXI, y haber declarado de manera categórica, que es una resolución contra la Constitución y que por lo tanto las resoluciones provenientes de ese decreto no tienen sustento legal, es la intromisión indebida al ámbito del máximo órgano de interpretación constitucional que es la Corte Constitucional (...) Haber sostenido en el fallo motivo de este recurso, esa improcedente actitud, por supuesto es de manera pública, notoria y evidente la violación del derecho a la seguridad jurídica (...) Se podría decir que estas medidas correctivas tienen el carácter netamente comercial y si bien implican un recargo económico a las importaciones de mercancías, no se constituyen en un tributo, en consecuencia no están definidas en el Código Tributario. Tampoco se encuentran definidas dentro de la Ley Orgánica de Aduanas y, de manera correcta, no se las incluye dentro de la clasificación de los tributos al comercio exterior...

Derechos constitucionales alegados como infringidos

El legitimado activo señala que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela

judicial efectiva y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el accionante solicita textualmente lo siguiente: “Declarar la invalidez jurídica de la declaratoria de inconstitucionalidad de la resolución del COMEXI No. 158 del 13 de agosto del año 2002, publicada en el Registro Oficial No. 649 de 27 de agosto del mismo año; y ratificar que la Corte Constitucional es el Órgano competente para la interpretación general de la Constitución...”.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 8 de enero de 2010, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio contencioso tributario N.º 105-2008, la cual señala:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO.- QUITO, a 8 de enero del 2010. Las 09H15.- **VISTOS**.- La Corporación Aduanera Ecuatoriana, por medio de su Procurador Fiscal el abogado Olmedo Vinicio Álvarez Jiménez, interpone recurso de casación, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en la ciudad de Cuenca, el 14 de mayo del 2008, dentro del juicio de impugnación N.º 14-07 (...) **TERCERO**.- Corresponde a la Sala dilucidar si el momento de la importación debió aplicarse la Resolución N.º 158 publicada en el Registro Oficial N.º 649 de 27 de agosto del 2002, que fija una salvaguardia del 3% de arancel a la importación de cerámica del Perú, o la Resolución N.º 181 publicada en el Registro Oficial N.º 37 de 11 de marzo del 2003, que interpreta la anterior, ambas dictadas por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI (...) **CUARTO**.- Independientemente de los argumentos impuestos por las partes y por el Juez de instancia, la Sala advierte que no se ha tomado en cuenta la existencia del Decreto Ejecutivo N.º 140 de 3 de marzo de 1999 ni su derogatoria por el Tribunal de Justicia de la Comunidad antes referida y que el Gobierno del Ecuador con fecha 7 de diciembre del año 2000 expidió el Decreto Ejecutivo N.º 1040 del 15 de diciembre del mismo año mediante el cual elimina la tarifa por cláusula de salvaguardia. De conformidad con el precepto constante en los arts. 256 y 257 de la Constitución Política vigente a la fecha de la importación, corresponde al presidente de la República fijar o modificar tarifas arancelarias de aduanas por lo que siendo esta competencia privativa del mismo, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI carecía de facultad o de competencia para aplicar tarifas o medidas de salvaguardia provisional como lo ha hecho al expedir la Resolución N.º 158 de 13 de agosto del año 2002, publicada en el Registro Oficial N.º 649 de 27 de agosto del mismo año. Consecuentemente tal tarifa o medida de salvaguardia provisional carece de sustento legal válido. La Sala en otros recursos tales como el N.º 199-2006 propuesto por la Corporación Aduanera Ecuatoriana en contra de una sentencia del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 en el juicio de impugnación deducido por Julio Hernán Pauta en relación a la Resolución N.º 158 publicada en el Registro Oficial N.º 649 de 27 de agosto del 2002, declaró inaplicable la fijación de salvaguardias por parte del COMEXI pues está

en franca contradicción con lo que establecen los artículos antes mencionados de la Constitución vigente.- Por lo que esta Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional **Administrando justicia en nombre del pueblo soberano y por autoridad de la Constitución del Ecuador y las Leyes de la República** rechaza el recurso interpuesto. Notifíquese, publíquese, devuélvase.

Informes de descargo

Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

De fojas 23 a la 29 del expediente constitucional, comparecieron mediante escrito presentado el 15 de julio de 2010, los doctores José Vicente Troya Jaramillo, José Suing Nagua y Gustavo Darquea Vela en calidad de jueces de la Corte Nacional de Justicia, para remitir el informe de descargo con las alegaciones correspondientes.

Los comparecientes manifestaron que bajo ningún escenario jurídico declararon, conforme señala el legitimado activo, la inconstitucionalidad de las resoluciones administrativas impugnadas en el juicio contencioso tributario, sino se limitaron, en exclusiva, mediante la sentencia impugnada, a rechazar el recurso de casación interpuesto por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana –SENAE), y confirmar la sentencia formulada en primera instancia el 14 de mayo de 2008, por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca.

Además, señalaron que la acción extraordinaria de protección no se constituye en tercera instancia, pues esta garantía se orienta a verificar si se vulneró o no el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho protegido en la Constitución de la República, pero no a decidir sobre asuntos que son de competencia exclusiva de los órganos que administran justicia en materia tributaria.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 30 de junio de 2010, compareció el señor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, representante del procurador general del Estado, quien señaló para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

Señor Juan Francisco Ballén Mancero (tercero con interés)

De fojas 31 a la 40 compareció el señor Juan Francisco Ballén Mancero en calidad de subsecretario de comercio e inversiones del Ministerio de Industrias y Productividad, secretario del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del COMEXI, como tercero interesado en la presente causa constitucional, para alegar que la naturaleza de la salvaguardia, señaló:

... son disposiciones que facultan a un país, en el marco de un acuerdo internacional para la liberación del comercio, a suspender temporalmente, en todo o en parte, la aplicación de disposiciones o el cumplimiento de obligaciones, siempre

que existan condiciones que justifiquen su puesta en práctica y que ésta se ajuste a las normas procesales establecidas a esos efectos. Las cláusulas de salvaguardia facilitan la ejecución de los acuerdos alcanzados y por ello su supervivencia, coadyuvando en la buena marcha del proceso de integración.

El compareciente, por los motivos expuestos, solicitó a la Corte Constitucional que declare la invalidez jurídica de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002, expedida por el COMEXI, publicada en el Registro Oficial N.º 649 del 27 de agosto de 2002 y que ratifique que este organismo de control e interpretación constitucional es el órgano competente para la implementación general de la Constitución de la República.

Señora Nathalie Celi en calidad de presidenta del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI)

A foja 41 del expediente constitucional, compareció mediante escrito presentado el 29 de julio de 2010, la señora Nathalie Celi en calidad de presidenta del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), para solicitar que se califique a esta entidad en calidad de tercero interesado en la presente acción constitucional. Adicionalmente, señaló casillero judicial y constitucional para futuras notificaciones.

Audiencia pública

A foja 30 del expediente constitucional, consta la razón actuarial en la que se expone que el 21 de julio de 2010 a las 15:00, se celebró la audiencia pública en el presente caso. En la diligencia intervinieron, el señor Víctor Murillo en representación de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actualmente Servicio Nacional de Aduana –SENAE), como legitimado activo; el señor José Vicente Troya en representación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, como legitimado pasivo. A pesar de estar debidamente notificados no comparecieron el señor Juan Francisco Ballén Mancero en calidad de subsecretario de comercio e inversiones del Ministerio de Industrias y Productividad, el secretario del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del COMEXI, como tercero con interés; ni el representante de la Procuraduría General del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional respecto de esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto de la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia, y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal se constituya en un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, tiene la obligación de constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados; al igual que, durante

el juzgamiento, no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es un recurso judicial, es decir a partir de esta garantía jurisdiccional no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional**Determinación y resolución de los problemas jurídicos**

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de la circunstancias del caso concreto en procura de determinar si la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia cuando resolvió el recurso de casación interpuesto por la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana – hoy SENAE, en el juicio contencioso tributario signado con el N.º 105-2008, asumió competencias exclusivas de la Corte Constitucional, como es declarar la inconstitucionalidad de un acto normativo, que produjo vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

Para el efecto, se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

1. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿se atribuyó competencias exclusivas de la Corte Constitucional, como es declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002, expedida por el COMEXI, publicada en el Registro Oficial N.º 649 del 27 de agosto de 2002, que vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos planteados

1. **La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿se atribuyó competencias exclusivas de la Corte Constitucional, como es declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002, expedida por el COMEXI, publicada en el Registro Oficial N.º 649 de 27 del agosto de 2002, que vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de casación interpuesto por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, y como consecuencia, confirmó la sentencia dictada en primera instancia, el 14 de mayo de 2008, por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, que aceptó la demanda propuesta por el señor Juan Francisco Ballén Mancero y dejó sin efecto la Resolución N.º GGN-DRR-RE-027 del 19 de enero de 2007, expedida por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA; además, reconoció el derecho al actor para que la Administración Aduanera le devolviese la cantidad de \$2.236,37 (dos mil doscientos treinta y seis con treinta y siete centavos de dólares de los Estados Unidos de América), más los respectivos intereses, pagados indebidamente en la liquidación de los documentos únicos de aduana.

El Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, entre los argumentos jurídicos esgrimidos en la sentencia del 14 de mayo de 2008, estableció que tanto la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002 como la Resolución N.º 181 del 11 de marzo de 2003, expedidas por el COMEXI, no se tuvieron que aplicar por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, a las importaciones del señor Luis Alberto Puma Mayancela, ya que dichas importaciones se efectuaron con anterioridad a su entrada en vigencia.

En este sentido, alegó que la Resolución N.º 690 expedida por la Secretaría General de la Comunidad Andina, publicada en el Registro Oficial N.º 36 del 10 de marzo de 2003, dispuso instruir al Gobierno de Ecuador "... devolver la diferencia (6 por ciento) entre los derechos cobrados como medida provisional, y el aplicado a terceros países, durante la vigencia de la medida provisional a las importaciones de cerámica plana, clasificadas en la subpartida arancelaria NANDINA 6908.90.00 provenientes de Perú".

Posteriormente, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, no consideró la existencia del Decreto Ejecutivo N.º 1040 expedido el 15 de diciembre de 2010, mediante el cual, el gobierno eliminó la tarifa por cláusula de salvaguardia por lo que, de conformidad con el texto constitucional, vigente a la fecha de importación, le correspondía al presidente de la República fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduanas por ser de su competencia exclusiva, en razón de que el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) carecía de facultad y competencia para aplicar determinadas tarifas o medidas de salvaguardia provisional.

A criterio de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, las tarifas o medidas de salvaguardia provisional, al carecer de sustento legal válido por normativa legal anterior, produjeron una indudable contradicción con la Constitución de la República, frente a lo cual, este órgano judicial rechazó el recurso de casación interpuesto por la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA.

En el caso *sub examine*, la Corte Constitucional evidencia que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ratificó la naturaleza tributaria de la salvaguardia una vez confirmada la declaratoria de invalidez de la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, dentro del recurso de revisión N.º 020-06 y por consiguiente, confirmó el criterio jurídico expuesto por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca respecto a que la resolución administrativa impugnada careció de valor jurídico en la medida que correspondía de forma privativa al presidente de la República, en calidad de jefe de Estado, fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduanas, pero no al Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), como ocurrió en el presente caso cuando el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, aplicó tanto la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002 como la Resolución N.º 181 del 11 de marzo de 2003, interpretativa de la primera, para declarar sin lugar el recurso de revisión presentado por el señor Luis Alberto Puma Mayancela.

En consecuencia, no se advierte, de la lectura de la decisión judicial objeto de análisis, que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia haya procedido a declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones administrativas impugnadas, puesto que, únicamente, el órgano judicial rechazó el recurso de casación interpuesto por el legitimado activo y confirmó la sentencia dictada en primera instancia que dejó sin efecto un acto administrativo de carácter particular, por considerar que mediante el mismo, el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, aplicó normas que no garantizaron el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en la Constitución de la República.

Al respecto, es preciso considerar que la Constitución Política de 1998, vigente al momento de la controversia, instituía el control difuso de constitucionalidad en favor de todos los operadores de justicia, en tanto, dentro de los casos concretos puestos en su conocimiento, se podía declarar inaplicable cualquier precepto o norma jurídica que pueda contradecir el texto constitucional². Cabe también destacar que actualmente la Constitución del 2008, prevé un control concentrado a cargo de la Corte Constitucional del Ecuador, por medio del cual los jueces en caso de detectar una contradicción normativa

² Constitución Política 1998.- Art. 274.- Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio.

en un caso puesto a su conocimiento deben suspender el proceso y remitir en consulta al órgano especializado (Corte Constitucional del Ecuador)³.

Sobre este escenario jurídico, es necesario subrayar lo que la normativa ecuatoriana vigente prevé en relación con la acción de inconstitucionalidad. La Constitución de la República en el artículo 436 numeral 2 edifica una garantía constitucional en aras de efectuar, precisamente, un control abstracto de constitucionalidad, por el fondo y por la forma, contra actos normativos expedidos por órganos y autoridades públicas que tuvieren el carácter de general, con la finalidad de que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga como efecto la invalidez del acto normativo impugnado; de esta forma, la Corte Constitucional se encuentra llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: por un lado, salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional y por otro, proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad, en su naturaleza, es pública y participativa, debido a que se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, con ese propósito se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa del texto constitucional y de la ley. La interposición de esta acción constitucional tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, **desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad *per se*, da lugar a un análisis jurídico constitucional autónomo e independiente, en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.**

La Constitución de la República postula su pleno valor normativo al consagrar que es la Norma Suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico; los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables al ser humano que los contenidos en el texto constitucional tienen supremacía sobre cualquier otra norma⁴; en caso de incompatibilidad entre la Constitución de la República y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales⁵; que los derechos y garantías constitucionales consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos

humanos, serán de cumplimiento y aplicación inmediata⁶; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad, y que en caso de duda, se interpretará en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos constitucionales⁷.

El alcance de la acción pública de inconstitucionalidad se extiende dentro del marco constitucional ecuatoriano, tanto a los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado, como también contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública, motivo por el cual el primer alcance que tiene este control abstracto es su carácter general respecto de las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales.

Otra característica de esta forma de control está dada por su carácter abstracto, esto es que la contradicción de la norma con el texto constitucional no se dirige hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se haga a toda la sociedad; es decir, no existe un sujeto determinado de afectación, sino que se entiende como el sujeto afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Norma Suprema.

En relación con las consecuencias que generan la declaratoria de inconstitucionalidad, tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, se expresarán en la invalidez del acto impugnado, cuyo efecto tendrá carácter *erga omnes* o general respecto de estas disposiciones normativas.

Finalmente, la declaratoria de inconstitucionalidad es de exclusiva competencia de la Corte Constitucional, en calidad de máximo intérprete de la Constitución de la República, de esta manera, en el caso *sub examine*, no se declaró la inconstitucionalidad de las resoluciones administrativas previamente mencionadas, puesto que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en mérito de sus potestades jurisdiccionales, no efectuó un control abstracto con efectos generales o *erga omnes*, conforme impone la declaratoria de inconstitucionalidad; por el contrario, el efecto de la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE, dentro del recurso de revisión N.º 020-06, fue *inter partes*, esto es entre el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE, con el contribuyente Luis Alberto Puma Mayancela.

Por su parte, **el legitimado activo alega asimismo, en el texto de su demanda de acción extraordinaria de protección, que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.** Al respecto, el derecho constitucional a la seguridad jurídica es un derecho consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia⁸, cuya legitimidad encuentra fundamentación

³ Constitución de la República del Ecuador 2008.- Art. 428.- 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.

⁴ Constitución de la República, artículo 244.

⁵ Constitución de la República, artículo 425.

⁶ Constitución de la República, artículo 426.

⁷ Constitución de la República, artículo 427.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

en el mismo texto constitucional cuando se garantiza el acatamiento de las garantías enunciadas explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas, por parte de las autoridades competentes. En otros términos, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional respecto de la seguridad jurídica, manifestó previamente, que:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener un apego a los preceptos constitucionales, reconociendo la existencia de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las mismas que deben ser claras y precisas, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano⁹...

En este orden de ideas, señaló que este derecho constitucional se instituye:

... como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela¹⁰...

Entonces, la seguridad jurídica de la misma forma, constituye el conocimiento y la confianza que tienen los ciudadanos para que los diferentes aspectos y situaciones de la vida social se regulen y resuelvan por leyes previamente determinadas, por lo cual, las actuaciones de las diversas instituciones, autoridades y funcionarios públicos o particulares se enmarquen dentro de las normas constitucionales y legales, caso contrario estas serán inválidas.

En atención al mandato constitucional, el operador de justicia 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 de la República. En otros términos, es el guardián de las normas, puesto que a él se le confía la función de proteger y salvaguardar los derechos constitucionales dentro de los

lineamientos predeterminados. La sumisión al mandato de las leyes procura que las decisiones se dicten en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pueda ser indicativo de una influencia ajena al poder jurisdiccional.

La plena objetividad en el tratamiento de los problemas jurídicos y la decisión judicial vincula al operador de justicia con el derecho vigente y por tal sentido, demuestra que toda fallo responde a lo que el derecho ordena, pero no bajo ningún caso, a valoraciones personales. De este modo, le permite comprobar que arribó a la decisión judicial por medio de pasos sucesivos y concatenados, dicha decisión judicial responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaboradas por los operadores de justicia, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador.

En el caso *sub examine*, en atención a un análisis integral de los expedientes judiciales, la Corte Constitucional observa que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, competentes para el conocimiento de la causa, en uso de sus facultades constitucionales y legales, decidieron, en aplicación de la normativa previa, clara, pública y pertinente para el caso concreto, resolver el asunto puesto a su conocimiento y ratificar la decisión judicial dictada en primera instancia por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, que expuso, entre sus argumentos jurídicos más relevantes, la franca contradicción con la Constitución Política, vigente a la época, en la aplicación de normas infraconstitucionales por parte del gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA E, cuando expidió el acto administrativo impugnado. El problema central del presente caso se ciñó a un aspecto de aplicación o no de la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por parte del gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA E, sin conocer que el conflicto con relación a la aplicación de disposiciones normativas de carácter infraconstitucional es competencia de todos los órganos que integran la Función Judicial, en el ámbito específico de sus funciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que los operadores de justicia no declararon la inconstitucionalidad de la Resolución N.º 158 del 13 de agosto de 2002, ni de la Resolución N.º 181 del 11 de marzo de 2003, aplicadas por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA E, durante la sustanciación del recurso de revisión N.º 020-06, conforme señaló erróneamente el accionante en la pretensión de su demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica con base a que no se produjo una falta de certeza en la aplicación debida de las normas y de las situaciones jurídicas que en ellas se definen.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 119-13-SEP-CC, caso N.º 1310-10-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 115-13-SEP-CC, caso N.º 1922-11-EP.

2. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?

El artículo 75 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de la siguiente manera: “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”.

En virtud de lo establecido por la Constitución de la República, el derecho a la tutela judicial efectiva comporta el derecho de las personas al acceso a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; en este contexto, se configura el rol de los jueces y las juezas de ser garantes del respeto a los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 056-14-SEP-CC, caso N.º 1253-12-EP, se refirió a la tutela judicial efectiva como:

Una facultad conocida procesalmente como derecho de petición, lo cual implica una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional y de jueces y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la justicia.

En aquel contexto, se colige que este derecho constitucional tiene como propósito principal la consecución de la justicia en función de que garantiza a los justiciables el acceso a los órganos judiciales, por lo que, bajo este concepto, el Estado es el responsable de asegurar su adecuada ejecución, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República¹¹.

Sobre este escenario jurídico, el derecho a la tutela judicial efectiva se cumple en tres momentos: primero, a través del derecho de acción, que implica el acceso a los órganos jurisdiccionales, en armonía con el principio dispuesto en el artículo 168 de la Constitución de la República¹²; segundo,

mediante el sometimiento de la actividad jurisdiccional a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho y finalmente, a través del rol de la jueza o juez, una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos¹³; es decir, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia debido a que implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

Por tanto, los operadores de justicia tienen que enmarcar sus actuaciones sin condicionamientos, en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto. De esta forma, la Corte Constitucional pasará a examinar si la decisión judicial impugnada cumple y garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.

De la revisión íntegra de los expedientes judiciales del caso *sub judice*, se evidencia que el señor Luis Alberto Puma Mayancela presentó una demanda tributaria de impugnación, en contra de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE; dicha acción judicial fue conocida en primera instancia por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, quien resolvió aceptar la demanda propuesta y dejar sin efecto la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE, disponiendo que la Administración Aduanera le devolviese la cantidad de \$2.236,37 (dos mil doscientos treinta y seis dólares con treinta y siete centavos de los Estados Unidos de América), más los respectivos intereses, pagados indebidamente en la liquidación de los Documentos Únicos de Aduana. Contra esta decisión judicial, la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE, interpuso recurso de casación, cuyo conocimiento le correspondió a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Dicho órgano judicial mediante sentencia dictada el 8 de enero de 2010, rechazó el recurso previamente interpuesto. En este contexto jurídico, la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENAE, presentó acción extraordinaria de protección, por considerar que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se atribuyó funciones de la Corte Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones adoptadas por el COMEXI.

Según se observa, el fundamento en que basó la demanda el accionante, se centra en apreciaciones de orden subjetivo que

¹¹ Constitución de la República, artículo 11 numeral 9, señala:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (...)

¹² Constitución de la República del Ecuador, artículo 168, dice: “La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades

jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo”.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-16-SEP-CC, caso N.º 0980-13-EP.

cuestionan la aplicación de normas infraconstitucionales, en razón de que a su criterio, no se aplicó en debida forma los temas concernientes a las salvaguardias, así como también cuestiona si en las importaciones realizadas por el señor Luis Alberto Puma Mayancela se tuvieron que aplicar las resoluciones del COMEXI, pretendiendo conducir a la Corte Constitucional a que se pronuncie sobre asuntos ajenos a su competencia, como es el de revisar nuevamente el caso materia de litigio que atañe a temas estrictamente tributarios.

En consecuencia, la Corte Constitucional evidencia que el accionante tuvo pleno acceso a los órganos jurisdiccionales, una vez fue citado con el contenido de la demanda contenciosa tributaria presentada por el señor Luis Alberto Puma Mayancela; de esta forma, compareció al proceso judicial para plantear las respectivas excepciones y presentar cuantos escritos y alegaciones estimó pertinentes, es más, se constató, incluso, que una vez disconforme con la sentencia de primera instancia formuló el 4 de junio de 2008, recurso de casación, cuya resolución le correspondió en mérito de la competencia a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, lo cual le permitió acceder al sistema judicial sin ninguna traba o limitación mediante los mecanismos de impugnación horizontales y verticales previstos en la normativa legal aplicable al caso concreto.

Dicho lo cual, sobre el papel de los operadores de justicia, al aplicar la Constitución y la ley, resulta por demás oportuno reiterar que el artículo 424 de la Constitución de la República, consagra que el texto constitucional es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales caso contrario, carecerán de eficacia jurídica. En armonía a lo referido, el artículo 426 del texto constitucional, preceptúa que las juezas y jueces aplicarán directamente las normas constitucionales, en tal virtud es obligación de los jueces aplicar la normativa secundaria que debe guardar conformidad en todo aspecto con la Constitución de la República, lo cual implica la aplicación de la ley válida.

En el mismo sentido, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indica que las juezas y jueces aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En razón de la norma constitucional y legal expuesta, se observa en el presente caso, que los jueces actuaron en ejercicio de sus atribuciones cuando aplicaron la ley válida en el recurso de casación puesto a su conocimiento, en el proceso tributario por impugnación; dicha aplicación se hizo de manera fundamentada y conforme a derecho.

La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ratificó la naturaleza tributaria de la salvaguardia y confirmó la declaratoria de invalidez de la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, por el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, en el sentido de corroborar el criterio jurídico esgrimido por el tribunal juzgador de

primera instancia con respecto a que dicha resolución careció de valor jurídico, de conformidad con el precepto aplicable al caso concreto que constaba en la Constitución Política del 1998, vigente a la fecha de importación. Por lo expuesto, era importante que los operadores de justicia analicen estos temas de modo integral en consideración con todos los elementos del caso y en este marco, con toda la normativa vigente aplicable al mismo.

Por consiguiente, en la decisión judicial impugnada se determina que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional aplicó el contenido normativo de los artículos 256 y 257 de la Constitución Política, vigente a la época de la importación, para señalar que el gerente general de la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana hoy SENA, no consideró al expedir la Resolución N.º GGN-DRR-RE dictada el 19 de enero de 2007, la supremacía del texto constitucional, en función de las disposiciones constitucionales y legales válidas. Al resolver todos los elementos inherentes al presente caso, la Corte Constitucional concluye que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0114-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 17 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.° 153-16-SEP-CC**CASO N.° 1716-10-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El señor Jaime Astudillo Romero, en calidad de rector de la Universidad de Cuenca, el 9 de noviembre de 2010, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 8 de octubre de 2010 a las 10:21, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.° 237-2010, mediante la cual confirma la sentencia venida en grado que aceptó la acción de protección constitucional interpuesta por José Vicente Erazo Soria y dispuso que la Universidad de Cuenca por intermedio del rector garantice la estabilidad laboral del señor José Vicente Erazo Soria.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó 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 jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, el 21 de marzo de 2011 a las 17:21, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1716-10-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 14 de abril de 2011, le correspondió al juez constitucional Alfonso Luz Yunes, actuar como juez sustanciador.

Terminado el período de transición, el 6 de noviembre de 2012, se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el resorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo el 3 de enero del 2013, le correspondió la sustanciación del mismo al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

El juez sustanciador mediante providencia del 6 de abril de 2016, avocó conocimiento de la presente acción y en lo principal, dispuso que se notifique con la demanda y providencia a la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda, al señor José Vicente Erazo Soria, al procurador general del Estado y al legitimado activo en las casillas constitucionales señaladas para el efecto.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada, es la sentencia dictada el 8 de octubre de 2010 a las 10:21, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.° 237-2010, que en su parte pertinente resolvió:

Cuenca, a 8 de octubre de 2010, 10h21.

VISTOS: (...) El contrato y el nombramiento provisional de profesor accidental deben ser eventuales o transitorios y no convertirlos, en servicios habituales y duraderos como en la especie lo que indudablemente crea estabilidad laboral en una persona que ya tiene la categoría de servidor público de acuerdo a lo q establece al artículo 229 de la Carta Fundamental. Esta violación de los preceptos Constitucionales, a la Ley y al Reglamento generó un derecho a la estabilidad laboral y por tanto ese acto u omisión ilegítimo del accionado vulneró varios derechos, entre ellos al trabajo y a la estabilidad. El Ing. José Erazo Soria ya es un servidor público y por tanto no es el caso de que está por ingresar para que se apliquen los principios correspondientes de ingreso al sector público. En un Estado constitucional de derechos como es el nuestro en el cual el centro, principio y fin es el hombre, es deber primordial de éste respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos a favor de las personas, artículos 1, 11 numerales 1, 3, 4 y 5, 426 y 427 de la Constitución de la República. Tanto la normativa nacional como internacional se orienta a proteger los derechos de las personas para que tengan un nivel de vida adecuado, con seguridad en sus necesidades básicas. En el presente caso, las remuneraciones han estado establecidas en los contratos y en las acciones de personal por lo que no procede el reclamo sobre el pago de remuneraciones e intereses. SEPTIMO.- Resolución Velando por que se cumplan las disposiciones constitucionales la Sala, “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, confirma la sentencia recurrida, desechando el recurso interpuesto...

Antecedentes del caso en concreto

El 23 de julio de 2010, el señor José Vicente Erazo Soria presentó una demanda de acción de protección en contra de la Universidad de Cuenca, exigiendo estabilidad laboral por cuanto considera que en su contra se produjo una omisión ilegítima, inconstitucional y arbitraria por parte del rector de dicha Universidad, ya que desde noviembre del 2000 hasta la fecha de la presentación de dicha acción de protección –julio de 2010–, se encontraba prestando sus servicios de forma continua en calidad de profesor accidental de tiempo parcial, sin tener permanencia ni estabilidad en sus funciones. Por esta razón, determinó que acude ante los órganos de justicia para solicitar que se le otorgue el respectivo nombramiento, al considerar que se han vulnerado sus derechos constitucionales.

Dicha demanda, en primera instancia fue conocida por el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, quien mediante sentencia del 11 de agosto de 2010 a las 08:01 resolvió:

acepta la acción de protección constitucional y dispone que la Universidad de Cuenca, por intermedio de su Rector como Representante Legal, garantice se estabilidad laboral y proceda en consecuencia en el plazo de quince días, a emitir el nombramiento que le corresponde como Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, para dictar la cátedra de Mercadotecnia.

El accionado interpuso recurso de apelación, el mismo que fue resuelto mediante sentencia del 8 de octubre del 2010 a las 10:21 por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, quienes en lo principal resuelven confirmar la sentencia recurrida, desechando el recurso interpuesto.

En tal virtud, por considerar que esta sentencia atenta a derechos constitucionales, el señor Jaime Astudillo Romero, en calidad de rector de la Universidad de Cuenca, el 9 de noviembre de 2010, presentó acción extraordinaria de protección.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante comparece en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, y señala en lo principal:

Que para presentar esta acción extraordinaria de protección, se han agotado todas las instancias permitidas, por lo cual solicita a los jueces constitucionales revisen el fallo impugnado a fin de establecer la vulneración de los derechos de su representada.

Indica que la sentencia del 8 de octubre de 2010 a las 10:21, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 237-2010, no se encuentra conforme a las disposiciones constitucionales respecto al derecho del debido proceso y específicamente, a la garantía de la motivación de autos y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales, por cuanto los jueces provinciales no

exponen un argumento motivado y coherente pues en su análisis no existe relación entre los hechos descritos y las normas jurídicas aplicadas.

Además señala que la sentencia impugnada se sustenta en una concepción errónea de la teoría de la jurisprudencia y del precedente jurisprudencial, ya que a lo largo del considerando sexto citan erradamente lo que ellos denominan jurisprudencia vinculante, refiriéndose al pronunciamiento del aquel entonces tribunal constitucional, respecto a los requisitos para que proceda la acción de amparo, sin reparar que dicha reflexión no procede en lo relativo a la acción de protección.

Señala que como consecuencia de la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la posibilidad de otorgarse un nombramiento definitivo a docentes en la Universidad de Cuenca sin que se haya mediado un concurso público de méritos y oposición, tal como manda la Constitución ecuatoriana, constituye una evidente violación al principio y derecho a la igualdad constitucional; asimismo, se estaría coartando el derecho de los ciudadanos de aspirar a formarse, prepararse y formar parte los respectivos concursos de méritos y oposición para lograr ser catedráticos universitarios con nombramiento definitivo, es decir aquellos potenciales aspirantes no podrían serlo, pues dicha posibilidad se vería eliminada si se otorga nombramiento sin la puesta en marcha del concurso público de méritos y oposición.

Manifiesta que se debe tomar en cuenta que la educación superior debe estar revestida de capacidad y probidad, ya que los maestros y profesores deben alcanzar a tener dicha dignidad en base a sus esfuerzos, para que los estudiantes accedan a la educación de calidad que se pretende otorgar en la Constitución del 2008, sin beneficiar a determinados ciudadanos que sin el procedimiento adecuado logren ocupar cargos definitivos en Universidades Públicas.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante en base a los hechos citados en su demanda señala que la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y como consecuencia de aquello, el derecho a la igualdad consagrados en los artículos 66 numeral 4 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución, respectivamente.

Pretensión

El accionante solicita que los jueces de la Corte Constitucional declaren en sentencia:

1. La existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha de 08 de octubre de 2010 en el proceso constitucional de acción de protección N° 237-2010 seguido en contra de la **UNIVERSIDAD DE CUENCA**.
2. Se retrotraiga el caso al momento de la violación de los derechos mencionados, para que con intervención

de nuevos jueces se reinicie la sustanciación del caso y se subsanen las violaciones constitucionales que correspondan.

3. Se consideren las características del presente caso para que los Señores Jueces de la Corte Constitucional, ejerciendo las potestades y competencias que le otorga la Constitución del 2008, dicten una sentencia hito, que regule lo relativo al ingreso y permanencia en la burocracia pública, específicamente en la cátedra universitaria.

Contestación a la demanda

Los doctores Eduardo Maldonado Seade, Ariostro Reinoso Hermida y Narcisa Ramos Ramos, Jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, señalan lo siguiente:

Que en cuanto al alegato del accionante respecto a la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, indican que la misma aseguró el respeto al debido proceso, tutelando en forma efectiva, imparcial y expedita los derechos e intereses de la entidad accionada con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, enunciando las normas y principios jurídicos en que se funda la misma con respecto a la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Respecto al argumento de que la sentencia impugnada vulnera el principio de igualdad, es decir que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, señalan que el Estado adopta medidas de acción afirmativa que promueven la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad; hacen referencia al artículo 33 que reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social, cuya característica primordial es proteger al servidor público, fundada en la necesidad de equilibrar la desigualdad existente entre patronos y trabajadores, no obstante, se pretende que sus servicios son ocasionales cuando la realidad material es que existe una necesidad de cubrir un cargo permanente y no temporal que la Universidad de Cuenca, en forma arbitraria ha venido aplicando la modalidad de contratación precaria de trabajo omitiendo llamar a concurso de capacidad y méritos, violando el principio constitucional relativo a que todas las personas son iguales. Resaltan además que el artículo 349 de la Carta Magna establece que el Estado garantiza al personal docente en todos los niveles y modalidades, estabilidad, formación continua, etc.

En cuanto al derecho a una educación superior de calidad, señalan los comparecientes que se trata de un argumento infundado en virtud de que durante un largo período de tiempo se mantuvo al accionante en calidad de docente contratado sin embargo de contar con la normativa adecuada para tramitar el correspondiente concurso de capacidad y méritos. Agregando además que si el accionante no hubiese demostrado suficientes méritos en

el ejercicio de sus funciones, luego de la terminación del primer contrato, la Universidad no le habría renovado los demás contratos.

Finalmente, hace referencia a que el Pleno de la Corte Constitucional ha establecido jurisprudencia al respecto, en el sentido de que el otorgamiento de nombramientos sin concurso de méritos y oposición no contraría el contenido del artículo 228 de la Constitución, sino por el contrario coadyuvaría a garantizar la aplicación del derecho al trabajo y a la estabilidad del accionante, lesionadas por una práctica ilegal de la entidad contratante, considerando que en materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia.

El doctor Felipe Torres Borja, juez temporal cuarto de la niñez y adolescencia del cantón Cuenca manifiesta:

Que una vez revisada la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1716-10-EP, esta no se refiere a la sentencia dictada por el suscrito como juez temporal cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, dentro de la acción de protección N.º 518-2010, aclarando que los puntos de la pretensión del accionante atacan el fallo de segunda instancia; por lo que manifiesta que al no ser de su autoría no le corresponde replicar los argumentos, sin embargo alega que la sentencia dictada por su judicatura en primera instancia, fue dictada de acuerdo a lo actuado y probado por las partes, en forma argumentada y motivada, en aplicación de lo que manda la Constitución y demás normativa del ordenamiento jurídico.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció como consta a foja 27 del expediente constitucional y señaló la casilla constitucional N.º 18 para recibir las notificaciones, sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala: “La

acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

Por tanto, el accionante doctor Jaime Astudillo Romero se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...”, y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que dice: “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

Análisis constitucional

A partir de los antecedentes fácticos y jurídicos que obran en el caso *sub examine* y en razón de la fundamentación expuesta por el accionante al formular la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional estima necesario sistematizar el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida el 8 de octubre de 2010, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, se encuentra previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República que establece:

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

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

1. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se

enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

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

En tal virtud, la motivación es una garantía sustancial del debido proceso, que se traduce en el derecho que tienen todas las personas a recibir decisiones judiciales debidamente fundamentadas, lo cual implica que las mismas no deben agotarse en la enunciación de antecedentes de hecho y normas jurídicas, ya que deben justificar la relación directa entre las premisas fácticas y jurídicas, a partir de las cuales el juez emite una valoración al respecto. En otras palabras, la motivación exige a las autoridades judiciales la explicación de las razones por las cuales se expide una resolución con la finalidad de que las personas puedan conocer su contenido y entender los motivos por los cuales se ha dictado la misma.

Este Organismo ha establecido parámetros de la motivación, los mismos que permiten evidenciar si una decisión jurídica, se encuentra debidamente fundamentada. Al respecto, esta Corte manifestó:

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 adecúan 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...¹.

Siendo así, la Corte Constitucional procederá a realizar un examen de la sentencia impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, sobre estos tres parámetros a efectos de establecer si la misma se encuentra debidamente fundamentada, debiendo precisar que el caso concreto proviene de la resolución de una acción de protección, la cual se constituye en una garantía jurisdiccional creada en la Constitución del 2008 con el objetivo de proteger derechos constitucionales.

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

El artículo 88 de la Constitución de la República, establece que:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una violación de derechos constitucionales, por acto u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En este sentido, la acción de protección se constituye en aquella garantía jurisdiccional que tiene como objetivo fundamental el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, razón por la cual su ámbito de análisis es amplió en tanto protege “todos los derechos reconocidos en la Constitución” y además, aquellos que se deriven de la dignidad de las personas conforme lo determinado en la cláusula abierta establecida en el artículo 11 numeral 7 del texto constitucional.

Por las consideraciones expuestas, considerando lo dispuesto en el texto constitucional respecto de la naturaleza de la acción de protección, corresponde a los jueces constitucionales en los casos sometidos a su conocimiento verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello, determinar si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria.

Es así, que este Organismo ha señalado en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1826-12-EP lo siguiente:

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

De igual forma, considerando que los jueces constitucionales son los protagonistas de la protección de derechos constitucionales, en el conocimiento de las garantías jurisdiccionales se encuentran en la obligación de observar lo dispuesto en la normativa constitucional y por tanto no contradecir sus disposiciones.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional ha establecido el escenario jurídico frente al cual nos encontramos, procederá a analizar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros antes referidos.

Razonabilidad

El parámetro de razonabilidad implica la observancia y aplicación por parte de los operadores de justicia de disposiciones constitucionales, legales y/o jurisprudenciales para establecer su competencia, así como para referirse a la naturaleza del caso puesto en su conocimiento.

En virtud de que la decisión impugnada deviene de un recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos, esta Corte evidencia que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, inician su análisis refiriéndose al artículo 86 numeral 3 segundo inciso de la Constitución de la República, en relación con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales establecen la potestad para conocer y resolver el recurso interpuesto.

Por su parte, en el considerando segundo los jueces constitucionales declaran la validez de la causa, determinando: “La demanda de acción de protección se ha sustanciado observándose las normas constitucionales y legales previstas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin que se haya omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, en razón de lo cual, se declara su validez”.

Así también, en el considerando quinto hacen alusión al objeto de la acción de protección previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República y al alcance de esta acción como garantía jurisdiccional, así señala:

El Art. 88 de la Constitución, establece que: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. Tomando en consideración la norma constitucional citada, se establece el alcance de esta acción como garantía; y también se establece que para que proceda se requiere: a) La existencia de vulneración de derechos constitucionales; b) Que sea por acto u omisión de autoridad pública no judicial. Toda persona para acceder a la autoridad a fin de hacer valer sus derechos, tiene la tutela y la ayuda directa de la Constitución, y en ésta la acción de protección para que de manera ágil y oportuna, se proteja los derechos fundamentales, constitucionalmente garantizados y consignados en la Carta Magna [...].

Conforme se desprende de la descripción normativa *ut supra* los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, enuncian la normativa constitucional que les faculta para conocer la acción de protección planteada, ya que en un primer momento se fundamentan en lo dispuesto en el artículo 86

numeral 3 de la Constitución, así como en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para posteriormente, analizar la naturaleza de la acción de protección conforme lo previsto en el artículo 88 de la norma constitucional.

Por lo expuesto, la decisión judicial impugnada se encuentra fundamentada en razón de la normativa que corresponde para establecer la competencia dentro de la acción de protección, así como para referirse a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional, por lo que se cumple el requisito de razonabilidad.

Lógica

El parámetro de la lógica implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban, por lo que esta Corte a fin de verificar el cumplimiento de dicho requisito, citará en primer lugar la estructura de la sentencia y luego la *rattio decidendi* expuesta por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

En cuanto a la estructura de la sentencia, los jueces de la Sala comienzan estableciendo su competencia para conocer la apelación de la acción de protección planteada; continúan en el segundo considerando, declarando la validez del proceso al haberse sustanciado observando las normas constitucionales y legales; en los considerandos tercero y cuarto se refieren al reclamo del accionante así como a la alegación del accionado, respectivamente. En el considerando quinto se refieren al marco constitucional, es decir al objeto y alcance de la acción de protección y los requisitos de procedencia de la misma y finalmente, en el considerando sexto, los jueces hacen referencia a los hechos del caso, es decir a los contratos firmados por el señor José Erazo con la Universidad de Cuenca, relacionándolo con jurisprudencia de la Corte Constitucional y además mencionan normativa constitucional indicando que los accionados –Universidad de Cuenca– han vulnerado el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral al hacer uso de una modalidad precarizadora de contratación de trabajo, por lo que resuelven confirmar la sentencia recurrida, desechando el recurso interpuesto.

Una vez determinada la estructura de la sentencia, corresponde identificar la *rattio decidendi* con las cuales los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay sustentaron su decisión; utilizando como argumento central que los contratos y nombramientos provisionales de profesor accidental suscritos entre el accionante y el accionado son para una actividad no temporal dentro de la Institución, lo cual demostraría a su parecer, que se ha hecho uso de una modalidad precarizadora de contratación del trabajo, y a la vez recalca que el contrato y nombramiento provisional de profesor accidental deben ser eventuales o transitorios y no convertirlos en servicios habituales como en el presente caso, lo cual crearía estabilidad laboral en una persona que ya tiene la categoría de servidor público de acuerdo a lo que establece el artículo 229 de la Norma Suprema, concluyendo

que este acto u omisión ilegítimo del accionado vulneró derechos constitucionales, entre ellos al trabajo y a la estabilidad. Además, los jueces afirman que:

El Ing. José Erazo Soria ya es un servidor público y por tanto no es el caso de que está por ingresar para que se apliquen los principios correspondientes al ingreso al sector público. En un Estado constitucional de derechos como es el nuestro en el cual el centro, principio y fin es el hombre, es deber primordial de éste el respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos a favor de las personas, artículos 1, 11 numerales 1, 3, 4 y 5, 426 y 427 de la Constitución de la República.

Sin embargo, en los fundamentos expuestos por los jueces de la Sala no se observa argumento alguno respecto a la forma en la cual se produce la supuesta afectación al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, en virtud de que los operadores de justicia luego de referirse a los diferentes contratos firmados por el accionante con la Universidad de Cuenca, le otorgan la calidad de servidor público, limitándose a enunciar el artículo 229 de la Constitución de la República y relacionándolo con el modelo actual de estado constitucional de derechos, lo asocian con la vulneración al trabajo y a la estabilidad laboral, sin existir argumentación que la sustente.

Al respecto, es importante recordar que la Constitución de la República en su artículo 228 es clara al expresar que toda persona, –con excepción de cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción–, que desee ingresar al servicio público, acceder ascensos o promociones en la carrera administrativa, debe someterse a concursos de méritos y oposición, mismos que se desarrollaran a través de un sistema de selección transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático.

Así, resulta de gran importancia citar la sentencia N.º 053-16-SEP-CC, donde esta Corte expresamente estableció:

El ingreso de una persona al servicio público de manera permanente –que genere estabilidad– en cualquiera de sus instituciones, está supeditado a la realización y culminación de un concurso público de méritos y oposición, a partir del cual, sea declarado como ganador y en función de lo cual debe otorgársele el respectivo nombramiento. En tal razón, la expedición de un nombramiento definitivo, solo puede obedecer a la finalización de un concurso público de méritos y oposición, desarrollado bajo los parámetros constitucionales y legales que los regulan; sin que sea posible, bajo ningún supuesto fáctico legal, la otorgación de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana, que no haya participado y ganado el correspondiente concurso, en tanto, esto representaría obviar el proceso administrativo legalmente establecido, generando un acto ilegal y violatorio de la normativa constitucional.

Además, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 106-16-SEP-CC, determinó que:

Otro error que comete la Sala en su argumentación, es el desconocimiento de una regla constitucional establecida

en el artículo 228 de la Constitución de la República que determina que el ingreso al servicio público, así como el ascenso y promoción en la carrera administrativa se realizará a través de un concurso de méritos y oposición. Por lo que la inobservancia de esta norma constitucional vicia la lógica empleada por la Sala, al pretender que los contratos ocasionales generen algún tipo de estabilidad laboral, omitiendo una premisa de mucha importancia, la cual es la necesidad de ganar el concurso de méritos y oposición para el ingreso al servicio público².

Sobre esta base, se puede visualizar que los jueces de la Sala al momento de emitir el fallo impugnado, emiten criterios sin fundamentos jurídicos y lógicos que permitan arribar a la conclusión de negar el recurso de apelación interpuesto por el accionante de la presente acción, inobservando mandatos constitucionales que determinan los condicionamientos para ingresar al servicio público y por tanto obtener un nombramiento definitivo.

En virtud de todo lo señalado, esta Corte Constitucional evidencia que los operadores de justicia no han dado cumplimiento al parámetro de la lógica en su sentencia, al no existir una debida coherencia ni fundamentación de las premisas expuestas con la conclusión final.

Comprensibilidad

Finalmente, respecto al parámetro de comprensibilidad, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que al realizar el análisis pertinente, la Sala cita normas constitucionales y establece criterios subjetivos sin realizar ningún esfuerzo argumentativo para fundamentar su conclusión.

Es así, que la falta de fundamentación no permite entender con claridad el motivo que llevó a los jueces de la Sala a negar el recurso de apelación planteado por el accionante. Por tanto, se advierte la inexistencia de una conexión entre la fundamentación jurídica con la *decisum*, por lo cual no existen argumentos suficientes que permitan a todos los ciudadanos, de manera accesible, comprender las razones de la decisión judicial.

Por todo lo expuesto, al observarse dentro de la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos, el incumplimiento de los parámetros de lógica y comprensibilidad, esta Corte Constitucional determina, que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Finalmente, esta Corte Constitucional ha evidenciado que además de la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, los jueces de la Sala vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica al inobservar el artículo 228 de la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Una vez que la Corte Constitucional determinó que la sentencia dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró derechos constitucionales y considerando que la presente causa proviene de una acción de protección de derechos, la cual fue admitida en primera instancia por el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, esta Corte considerando que se constituye como el máximo órgano de control constitucional, interpretación y administración de justicia en esta materia, en aplicación del principio de *iura novit curia* procederá a verificar si la misma se encuentra debidamente motivada, a partir del análisis de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

Del análisis de la sentencia impugnada se evidencia que el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca no determina su competencia para conocer y resolver la acción de protección planteada por el señor José Erazo Soria, puesto que se limita a señalar: “Habiéndose observado en la tramitación, las normas constitucionales y legales previstas para las garantías jurisdiccionales, se declara válido el proceso...”; sin que de ello, se desprenda competencia alguna para la tramitación de la acción de protección propuesta.

En el considerando quinto, el juez de instancia cita el contenido del artículo 88 de la Constitución de la República, sin embargo no emite ningún comentario respecto de esta garantía jurisdiccional.

Conforme lo señalado en párrafos anteriores, se desprende que el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca si bien hace referencia al artículo 88 de la Constitución de la República correspondiente a la acción de protección, no ha enunciado la normativa constitucional que le faculta para conocer la acción de protección planteada, lo cual demuestra la inobservancia del juez de instancia respecto al parámetro de razonabilidad.

Lógica

El requisito de lógica como ya se dijo anteriormente, implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban.

La decisión de instancia inicia su análisis declarando la validez del proceso y continua señalando en los considerandos segundo, tercero y cuarto los alegatos de las partes procesales.

En el considerando quinto se refiere al artículo 1 de la Constitución de la República que establece al Ecuador como un Estado constitucional de derecho y justicia, así como al artículo 88 ibidem sobre la acción de protección.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 106-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0501-11-EP.

En los considerandos sexto, séptimo y octavo menciona los documentos y la normativa invocada por las partes, y en los considerandos noveno y décimo concluye:

... **NOVENO.**- Se ha justificado por parte del accionante que se ha celebrado contratos entre el actor y la parte demandada y que además se han emitido nombramientos provisionales a favor del reclamante para una actividad no temporal (...) Es necesario recordar lo que dispone el Art. 229 de la Carta de Montecristi respecto a las Servidoras y Servidores público (...) **DÉCIMO** (...) El Art. 327 de la ibídem establece que "... Se prohíbe toda forma de precarización. Los numerales 1 y 2 del Art. 326 sic garantiza que el estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y desempleo y que los derechos de los trabajadores son irrenunciables (...) En base a lo antes expuesto surge con meridiana claridad, que el accionante (...) cumpliendo en forma permanente la actividad de profesor accidental por más de nueve años (...) goza de estabilidad, como única manera de que tenga aquel, pleno trabajo como manda el Art. 326 antes invocado, trabajo que lo ha venido desempeñando bajo los parámetros que sustentan el deber del servicio público por un tiempo considerable. Esta forma de contratación, constituye una forma de precarización, lo que impide acceder en forma activa e íntegra al derecho al buen vivir (...)"ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", acepta la acción de protección constitucional interpuesta por José Vicente Erazo Soria, disponiendo que la Universidad de Cuenca, por intermedio de su Rector como Representante Legal, garantice su estabilidad laboral y proceda en consecuencia en el plazo de quince días, a emitir el nombramiento que le corresponde como Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración...

Examinada la sentencia de acción de protección, se desprende que la misma al igual que la dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay fundamentando su decisión en el artículo 229 de la Constitución, determina que los contratos suscritos entre las partes han sido usados de una manera precarizadora de contratación de trabajo, ya que los mismos deben ser eventuales o transitorios y no convertirlos en servicios habituales y duraderos como lo señalan habría ocurrido en el presente caso, lo cual a su parecer crea estabilidad laboral en una persona que ya tiene la categoría de servidor público conforme lo establece el artículo 229 de la Constitución de la República.

Es decir, el juez considera que el accionante al haber trabajado por varios años en la institución educativa adquirió la categoría de servidor público y por tanto, su derecho a la estabilidad laboral, lo cual a su criterio implica la obligación de otorgarle nombramiento definitivo. Este criterio, al igual como fue analizado en el primer problema jurídico se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República, en el cual se determina que el ingreso al servicio público se hará a través de un concurso de méritos y oposición.

En este sentido, esta Corte verifica que el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca si bien se refiere a los

antecedentes del caso, es decir a los contratos firmados por el accionante con la Universidad de Cuenca, emite criterios que contradicen lo dispuesto en la norma constitucional generando que las premisas que conforman la decisión sean erradas, en tanto se concibe que la suscripción de varios contratos otorga estabilidad y por tanto genera el derecho a la emisión de un nombramiento definitivo sin haber mediado un concurso de méritos y oposición.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia analizada al contener premisas que no corresponden incumple el requisito de lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, respecto al parámetro de comprensibilidad, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que la misma utiliza un lenguaje sencillo; sin embargo, las ideas expuestas no son de fácil entendimiento, ya que los jueces no efectúan ningún esfuerzo argumentativo para fundamentar su conclusión.

Es así que la falta de fundamentación no permite entender con claridad el motivo que llevó al juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca a concluir que la presente acción vulnera el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral.

En mérito de lo expuesto, se colige que tanto el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, así como los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no fundamentar las razones que les llevaron a concluir que existe vulneración respecto al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, así como han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, al no observar normas claras, previas, públicas y aplicadas por autoridades competentes determinadas en el artículo 228 de la Constitución, lo cual les llevó a extender un nombramiento sin que se haya realizado el respectivo concurso público de méritos y oposición, lo que sin duda constituye una vulneración flagrante a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica determinados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 8 de octubre de 2010 a las 10:21, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 237-2010.

3.2 Dejar sin efecto la sentencia del 11 de agosto de 2010 a las 08:01, dictada por el Juzgado Cuarto de la Niñez y Adolescencia de Cuenca.

4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso sub examine, no existe afectación a los derechos del accionante y se dispone el archivo del proceso constitucional.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1716-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 154-16-SEP-CC

CASO N.º 1092-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por la señora Gloria Alexandra Latacela Lligui en contra de la sentencia del 5 de julio de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01131-2010-0237.

Según lo establecido en el segundo inciso del artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General, el 6 de agosto de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1092-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Herrera Betancourt, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuela, mediante providencia del 19 de enero de 2011, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección. El 19 de junio de 2012, la doctora Ruth Seni Pinoargote, como jueza constitucional sustanciadora, avocó conocimiento de la causa.

De conformidad con lo señalado en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional. Posteriormente, el 30 de marzo de 2015, la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado, avocó conocimiento de la causa.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, le correspondió a la jueza constitucional, Pamela Martínez Loayza, sustanciar la presente causa.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia del 27 de abril de 2016, avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales la recepción del proceso para los fines correspondientes.

Decisión judicial impugnada

La accionante presentó la acción extraordinaria en contra de la sentencia del 5 de julio de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01131-2010-0237, la cual, en su parte modular, señala lo siguiente:

... obran del proceso (fojas 51 a 57) los contratos de servicios ocasionales suscritos entre la actora y el IESS (...) que se trata de contratos de Servicios Ocasionales que prevé la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en su Art. 19 y, su Reglamento, en los Arts. 20 y 21; figuras jurídicas que se encuentran en plena vigencia y que no han sido derogadas; es por ello que, el IESS se ampara en dicha normativa para la contratación (...) no pudiendo considerarse como que su efectivización venga a tipificar la tan preconizada ‘precarización’ de servicios en el sector público.- (...) Señala también como derechos vulnerados el respeto a su estabilidad, sin demostrar en razón de que (sic) supuesto se ha violado tal derecho; pues los contratos de servicios ocasionales no garantizan estabilidad, ya que esta figura jurídica está claramente definida y prevista en la LOSCCA y su Reglamento. (...) en el caso, mal se puede hablar de estabilidad cuando se prevé lo ocasional. La pretensión de estabilidad y que se emita el nombramiento definitivo, responden a un nombramiento reglado en la Constitución de la República Art. 228; y, en el Art. 18 literal a; así como en los Art. 71 y 73 de la LOSCCA (...). De acuerdo con tales disposiciones, las vacantes deben ser llenadas mediante un sistema de selección de personal que implica un concurso de oposición y méritos en el que se evalúe la idoneidad de los interesados, así como también que se garantice el libre acceso a todos aquellos ciudadanos que reúnan los requisitos del puesto. (...) Por lo expuesto, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por los representantes del IESS y revoca la sentencia subida en grado. Se declara sin lugar, por improcedente, la acción de protección propuesta por GLORIA ALEXANDRA LATACELA LLIGUI...

Detalle y fundamento de la demanda

La accionante señala que desde el 1 de noviembre del 2008, ha venido prestando sus servicios lícitos y personales como enfermera en el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) “José Carrasco Arteaga” de la ciudad de Cuenca. En ese contexto, manifiesta que presentó una acción de protección en contra del economista Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS, alegando que la autoridad administrativa ha cometido una omisión ilegítima, negativa y arbitraria al suscribir continuos e interrumpidos contratos de naturaleza ocasional, sin que se extienda el nombramiento definitivo en su favor, con lo cual se estaría lesionando su derecho a la estabilidad laboral.

En primera instancia, la acción de protección fue conocida por el Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia del cantón Cuenca, el cual el 3 de mayo de 2010, declaró con lugar la acción de protección, ordenando que el IESS garantice la estabilidad laboral de la accionante y proceda a emitir el nombramiento definitivo en favor de la misma. Ante esta situación, la Dirección General del IESS presentó recurso de apelación, el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual mediante sentencia del 5 de julio de 2010, concedió el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado, declarando sin lugar la demanda.

Finalmente, la accionante presentó acción extraordinaria de protección, señalando que la sentencia emitida por los jueces de apelación ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, en la medida en que no se han cumplido las normas procesales a las cuales se somete el trámite de la acción de protección, inobservándose con esto, el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, y de igual manera, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, ya que los jueces de apelación, a criterio de la accionante, han inobservado la prohibición de precarización laboral contenida en el artículo 327 de la Constitución de la República. La accionante al respecto, manifiesta lo siguiente:

Los jueces con toda ligereza, y aparente falta de conocimiento, sostienen, y esto causa mucha sorpresa, a que (sic) ha sido la parte accionante quien no ha demostrado, es decir, no ha aprobado la existencia de una vulneración de sus derechos, lo que mal puede ser un respeto a las normas y derechos de las partes, pues se ha tutelado insuficientemente los derechos y alejándose del contexto constitucional, se han pretendido aplicar nociones procesales de derecho ordinario, al procedimiento constitucional, desconociendo disposiciones expresas que regulan este proceso, y lo que es más, usando este desdichado criterio como fundamento y parte de la motivación para resolver el caso. (...) La seguridad jurídica se basa en el respeto a la Constitución, así lo consagra el texto constitucional, en consecuencia lógica, expresivamente, en el respeto irrestricto a la supremacía de los valores superiores de los derechos, resultando innegable entonces, que la sentencia materia y razón de ser de la presente acción, confunde y desaplica un verdadero concepto constituido en nuestro ordenamiento jurídico, e inclusive en forma alegre consigna que no se ha probado los ‘asertos sobre derechos constitucionales vulnerados’, que cuya presencia es nítidamente clara en este particular, la prohibición de precarización laboral contenida en el Art. 327 de la Constitución...

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

La accionante sostiene que la decisión judicial objeto de esta acción, ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, así como el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en la demanda, la accionante solicita a la Corte Constitucional, lo siguiente:

... declaren en sentencia: 1. La existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha 05 de julio de 2010 en el proceso constitucional de acción de protección No. 237-2010 seguido en contra del IESS. 2. Se repare íntegra, material e inmaterialmente el daño que la sentencia materia de la acción por su inobservancia ha ocasionado a mis derechos fundamentales, tomándose las medidas y determinándose las obligaciones positivas y negativas que deben correr a cargo del destinatario de la sentencia, a fin de que tenga lugar la reparación integral...

De la contestación y sus argumentos**Segunda Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**

Mediante oficio N.º 225-2012-SELNA del 17 de julio de 2012, comparecen los doctores Luis Urgilés Contreras y Guillermo Ochoa Andrade en calidad de jueces provinciales de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y el doctor Pablo Vintimilla Vintimilla en su calidad de ex juez provincial de la misma, y manifiestan lo siguiente:

El Tribunal considera que no se han probado los asertos sobre derechos constitucionales vulnerados y estos han quedado en mero enunciado (...) No se ha demostrado cual es la ‘omisión ilegítima’ de la autoridad pública que viole derechos constitucionales.- Se dice que la omisión sería el no extender un nombramiento definitivo en favor de la Actora; sin embargo, no se demuestra en que disposición legal consta esta obligación de extender un nombramiento como consecuencia de haberse suscrito contratos de servicios ocasionales que han estado amparados en las disposiciones de la Ley. Hemos precautelado la Seguridad Jurídica, respetando la validez de los Contratos celebrados en base a las disposiciones de la LOSCCA y su Reglamento, normas con plena vigencia que no han sido declaradas inconstitucionales...

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 17 de julio de 2012, comparece el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, delegado del procurador general del Estado, en lo principal, señala la casilla constitucional para futuras notificaciones.

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

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

artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

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

De esta forma, la esencia de aquella 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

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

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?
2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?**

El derecho al debido proceso está configurado por un amplio abanico de garantías jurisdiccionales, el cual debe ser interpretado como un mínimo de presupuestos y condiciones que se debe tomar en cuenta desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces.

En ese sentido, el derecho al debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujete a reglas mínimas con el fin de salvaguardar los derechos protegidos por la Constitución, constituyéndose en un límite a la actuación discrecional de los jueces y demás autoridades. Por lo tanto, el derecho al debido proceso es el eje articulador de la validez procesal ya que la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa, considerando que precisamente las garantías del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se desarrolle bajo el total respeto de derechos y demás garantías constitucionales.

Lo señalado se ve reflejado en el artículo 76 de la Constitución de la República en sus siete numerales en el cual se establece la importancia de este derecho constitucional aplicado a todo el proceso judicial. En el caso particular, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República que señala: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

En el caso *sub judice*, la accionante manifiesta que la sentencia dictada por los jueces de apelación vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, ya que los jueces de apelación inobservaron las normas procesales a las cuales se somete la acción de protección en su trámite. En este sentido, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, ha manifestado que la tramitación de la acción de protección obliga al juzgador a tener un rol proactivo comprometido a verificar de una manera eficaz las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, tomando el ordenamiento jurídico y la realidad social como su fundamento. La Corte Constitucional respecto de este rol, ha manifestado lo siguiente:

... el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho; dando énfasis a la necesidad de la defensa en juicio o comparecencia de las partes en equidad, con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente,

o preventivas, también llamadas de satisfacción inmediata o precautorias, y reafirmando su voluntad de dar a cada uno su derecho en el momento oportuno¹.

Por tal motivo, dentro de una acción de protección, el juzgador o juzgadores deben sustanciar el proceso con un adecuado recaudo probatorio para juzgar con veracidad la existencia o no de posibles vulneraciones de los derechos constitucionales². Por lo tanto, el juzgador o juzgadores deben realizar un análisis exhaustivo sobre las presuntas vulneraciones a los derechos constitucionales que hayan sido alegadas, sin que solo se limiten a señalar cuestiones de mera legalidad para argumentar la improcedencia de la acción presentada.

En el caso *sub judice*, al analizar la decisión judicial impugnada por la accionante, se puede apreciar que los jueces provinciales sustentan su decisión en base a un ejercicio argumentativo coherente como resultado de un análisis exhaustivo de los derechos constitucionales alegados como presuntamente vulnerados, manifestando que producto de este análisis no se han encontrado elementos que evidencien una vulneración a los mismos. En este sentido, el análisis desarrollado por parte de los jueces provinciales se ajusta a lo previsto por la Constitución de la República en el artículo 88 en el cual claramente, se establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, sin que para ello se prevea condicionamiento alguno de esta acción a otros mecanismos legales.

De igual manera, respecto de la alegación de la accionante, relativa a una presunta inobservancia de los jueces de apelación de las normas procesales que regulan el procedimiento para el trámite de garantías jurisdiccionales para la protección y reparación de derechos, determinadas en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República que señalan que “... se presumirán como ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información...”; hay que manifestar que del análisis de los expedientes de instancia como de apelación se puede apreciar que la Dirección General del IESS, a través de la Dirección Provincial del Azuay como del Hospital el IESS “José Carrasco Arteaga” de la ciudad de Cuenca presentó una serie de elementos y aportes al proceso jurisdiccional que los jueces de instancia y apelación valoraron en su momento.

En este sentido, no se evidencia que los jueces de apelación hayan inobservado las normas procesales que regulan el trámite de la acción de protección específicamente, en lo

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 583-09-EP del 11 de mayo del 2010.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-CC.

que se refiere a lo determinado en los artículos 86 numeral 3 y 88 de la Constitución de la República y con lo cual, se podría haber lesionado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes conforme lo manifestado por la accionante.

2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

En lo que se refiere al derecho a la seguridad jurídica, hay que señalar que este derecho está reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

El derecho a la seguridad jurídica supone la creación de un ámbito de certeza y confianza en las relaciones sociales y en las relaciones de la sociedad civil con el Estado, que en este caso específico se traduciría como la certeza y confianza de los ciudadanos frente al abuso y a la arbitrariedad que podría originarse desde los órganos e instituciones del Estado³. Este derecho establece la imperiosa necesidad de que exista certeza y confianza por parte de los ciudadanos respecto de una serie de condiciones que debe reunir el poder para crear el ordenamiento jurídico, es decir la certeza de la existencia de procedimientos previos y generales que permitan formar la voluntad del poder. Asimismo, la existencia de procedimientos y normas previas, claras y generales que han sido debidamente expedidas, cuyo acatamiento evita el cometimiento de arbitrariedades por parte de quien ostenta o ejerce el poder⁴.

Por lo tanto, la importancia del derecho a la seguridad jurídica radica en que el Estado al hacer uso del poder con el que cuenta, cuando realiza cualquier acto de autoridad a través de los distintos órganos que lo componen, de alguna u otra manera afecta la esfera jurídica de los gobernados, por lo cual deben contar con las garantías mínimas de certeza y confianza de que el propio Estado se somete a los diversos lineamientos que integran el ordenamiento jurídico a través del cual se legitima su accionar. De esta manera, las garantías de certeza que constituyen la seguridad jurídica son el conjunto de condiciones, elementos, requisitos o circunstancias previas a las cuales debe sujetarse el Estado para generar una afectación válida a los intereses de los gobernados y al conjunto de sus derechos⁵.

En esta misma línea, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica consiste

en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional⁶.

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 deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente⁷. Asimismo, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades.

Conforme lo señalado, resulta pertinente destacar el rol fundamental que cumple la Constitución de la República dentro de las actuaciones de los órganos del Estado y principalmente, en las actuaciones de los jueces y demás operadores de justicia, de ahí que el artículo 172 de la Constitución de la República señala que: “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución...”, lo cual implica, generar una coherencia en el ordenamiento jurídico y la materialidad de la supremacía de la Constitución, circunstancia que debe verse reflejada en la emisión de fallos que guarden armonía con las disposiciones constitucionales y legales.

La accionante manifiesta que los jueces de apelación a través de la decisión judicial impugnada, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica ya que inobservaron lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 327 de la Constitución de la República que determina lo siguiente:

Se prohíbe toda forma de precarización laboral, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquier otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de las obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley...

A criterio de la accionante, la inobservancia de la prohibición constitucional de precarización de las relaciones laborales

³ Gregorio Peces-Barba Martínez, Curso de Derechos Fundamentales Teoría General, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1999, p. 245-250.

⁴ Ibidem.

⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, Las garantías individuales 7ma edición, México DF., Editorial Porrúa, 1972, p. 502.

⁶ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia N.º 11-13-SEP-CC, caso N.º 1863-12-EP.

⁷ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

en la que incurrieron los jueces de apelación, radica en el hecho de que los mismos no tomaron en cuenta que la autoridad administrativa, en este caso, la Dirección Regional del IESS, en la que prestaba sus servicios como enfermera del Hospital del IESS “José Carrasco Arteaga” de la ciudad de Cuenca, no le había conferido el nombramiento definitivo a la accionante habiendo únicamente, expedido sucesivos contratos de servicios ocasionales en su favor.

Ante esta situación hay que manifestar que la disposición del artículo 327 de la Constitución de la República, debe ser interpretada de manera sistémica, entendiendo a las disposiciones constitucionales como partes integrantes de un todo ordenado en donde las mismas guarden relación armónica entre sí. En este sentido, la disposición contenida en el artículo 327 debe ser interpretada en relación a lo que dispone el artículo 228 de la Constitución de la República que señala lo siguiente:

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

Esta disposición constitucional es clara en manifestar que el concurso de oposición y merecimientos es requisito *sine qua non* para el acceso de forma permanente al servicio público. La Corte Constitucional al respecto, ha manifestado lo siguiente:

En este contexto, la Corte Constitucional en sentencia N.º 076-15-SEP-CC, expresó: “que todos los procesos de ingreso con un nombramiento en el sector público del Ecuador tienen como requisito *sine qua non* someterse a un concurso de méritos y oposición previo, lo cual va de la mano con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y meritocracia dentro del sector público”; criterio expuesto también en la sentencia N.º 005-13-SIS-CC, en donde se determinó: “... para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y mérito y no de otra forma”...⁸.

De igual manera, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, (LOSCCA) y su reglamento vigente en esa época, señalaban que el nombramiento definitivo procederá en el caso de que una persona haya resultado como ganador de un concurso de oposición y merecimientos, así el artículo 71 de la LOSCCA y los artículos 9 y 165 de su Reglamento respectivamente, manifestaban lo siguiente:

Art. 71.- Del ingreso a un puesto público.- El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, con los cuales se evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos.

Art. 9.- Responsabilidad de las UARHS.- Las Unidades de Administración de Recursos Humanos (UARH) comprobarán previo al otorgamiento del respectivo nombramiento o contrato, el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 6 reformado de la LOSCCA y reglamentos institucionales; y para el caso de nombramiento, el acta en la que se declare ganador del concurso. Las (UARH) elaborarán y ejecutarán las modalidades específicas de dicho concurso de acuerdo a sus necesidades institucionales. La SENRES establecerá las políticas, normativas e instrumentos técnicos de carácter general que regularán el concurso de merecimientos y oposición.

Art. 165.- Declaratoria de ganador de concurso.- Concluida la etapa de selección, el Tribunal de méritos y de oposición mediante acta final, declarará ganador del concurso al aspirante que haya obtenido el mayor puntaje; y comunicará a la autoridad nominadora para que esta expida el nombramiento correspondiente en un término máximo de tres días. Inmediatamente se procederá a comunicar los resultados finales a los participantes y a publicar los resultados del concurso a través de los medios de comunicación usuales para cumplir con lo que determina la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este aspecto, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el concurso de oposición y méritos tiene como finalidad asegurar una selección objetiva en virtud de los méritos de la o el aspirante a fin de garantizar por un lado la eficiencia, eficacia y calidad de la administración pública y por otro lado, el derecho constitucional a la igualdad formal y material de las y los aspirantes, establecido en los artículos 11 numeral 1 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, ya que a través de un mecanismo estándar para la selección e ingreso de personal, se garantiza que todos quienes deseen participar en un concurso de oposición y méritos para el ingreso a la administración pública lo hagan en igualdad de condiciones y oportunidades⁹. De esta manera, el concurso de méritos y oposición constituye uno de los más efectivos sistemas de selección ya que permite que quienes aspiren en ingresar a la administración pública lo hagan en base a sus méritos, esto es a la demostración de conocimientos, capacidades y habilidades a través de pruebas objetivas¹⁰.

Ahora bien, hay que precisar que la emisión de sucesivos contratos de servicios ocasionales no otorga derecho a la estabilidad en el sector público, ni crean un derecho en favor de una persona para ser merecedor de un nombramiento definitivo sin que previamente, haya resultado como ganador dentro de un concurso de oposición y merecimientos¹¹. Al respecto, el artículo 64 de la LOSCCA y el artículo 20 de su reglamento respectivamente, manifestaban lo siguiente:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 053-16-SEP-CC, caso N.º 577-12-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-15-SIS-CC, caso N.º 0118-11-IS.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0116-16-SEP-CC, caso N.º 0555-12-EP.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 053-16-SEP-CC, caso N.º 577-12-EP.

Art. 64.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales serán autorizados por la autoridad nominadora para satisfacer necesidades institucionales previo el informe de la respectiva unidad de recursos humanos, siempre que existan los recursos económicos para este fin y no implique incremento a la masa salarial del presupuesto institucional aprobado (...).

Art. 20.- Contratos de servicios ocasionales.- La autoridad nominadora en base de las políticas, normas e instrumentos que emita la SENRES, podrá suscribir contratos para la prestación de servicios ocasionales, únicamente previo informe favorable de las UAHR, en el que se justifique la necesidad de trabajo temporal y se certifique el cumplimiento de los requisitos previstos en la LOSCCA y este reglamento (...) El plazo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales será el correspondiente al del tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, podrá ser renovado durante el siguiente ejercicio fiscal, y no se sujetará al concurso de merecimientos y oposición. Se exceptúan del plazo máximo previsto en el inciso anterior, aquellos que por la naturaleza del trabajo, determinada en el informe técnico favorable de la UARH de cada institución, requiera un tiempo mayor al señalado sin que por esta circunstancia se entienda que es una actividad permanente que otorgue estabilidad al servidor...

De igual manera, la Corte Constitucional sobre este tema, en la sentencia N.º 033-13-SEP-CC, así como en la sentencia N.º 0296-15-SEP-CC, han manifestado respectivamente, lo siguiente:

... los contratos de servicios ocasionales, son aquellos suscritos por las instituciones públicas en los casos en que la institución por necesidades de personal lo requiera, este tipo de contratos de ninguna manera generan estabilidad (...)¹².

(...) otorgarle una estabilidad laboral a través de una decisión judicial de acción de protección, en inobservancia de la naturaleza jurídica de la figura contractual, así como de la normativa aplicable y de los mandatos constitucionales previstos en los artículos 226 y 228 de la Constitución de la República, constituye una vulneración a la seguridad jurídica¹³...

En definitiva, la Corte Constitucional es categórica en manifestar que la emisión continua o sucesiva de los contratos de servicios ocasionales ni su constante renovación, le otorga a una persona la estabilidad en el sector público y que el disponer la emisión de un nombramiento definitivo para el ingreso al servicio público mediante sentencia, sin que se haya realizado un concurso de oposición y merecimientos, es contrario a la Constitución de la República¹⁴. Por lo

tanto, de ninguna manera y bajo ningún supuesto, se puede presumir que el sometimiento a las normas constitucionales y legales provoque la precarización de las relaciones laborales de trabajadores y servidores públicos.

Por todas estas consideraciones hay que señalar que en el caso *sub judice*, no existe ningún elemento que evidencien una posible vulneración a la disposición constitucional contenida en el artículo 327 de la Constitución de la República que prohíbe la precarización en las relaciones laborales y que esto, a su vez, haya ocasionado una vulneración del derecho a la seguridad jurídica; por el contrario, los jueces de apelación han actuado en estricto cumplimiento a las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico vigente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1092-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0033-13-SEP-CC, caso N.º 1797-10-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0296-15-SEP-CC, caso N.º 1386-10-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0116-16-SEP-CC, caso N.º 0555-12-EP.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 155-16-SEP-CC

CASO N.º. 1087-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el economista Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, en calidad de director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en contra del auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 21 de mayo de 2013, dentro del recurso de casación N.º 111-2013.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 1087-13-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 Wendy Molina Andrade, María del Carmen Maldonado Sánchez y Alfredo Ruíz Guzmán, mediante providencia del 26 de septiembre de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1087-13-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 5 de noviembre de 2013, correspondió al juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 18 de agosto de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el auto y la providencia a la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para que en el término de cinco días presente un informe de descargo debidamente fundamentado sobre los argumentos determinados en la demanda.

Decisión judicial impugnada

El economista Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, en calidad de director general del Servicio Nacional de Aduana del

Ecuador, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, dentro del recurso de casación N.º 111-2013.

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE CONJUEZA Y CONJUECES DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO.- Quito a 21 de mayo de 2013.- VISTOS: (...) En consecuencia, para considerar que un recurso de casación se encuentra fundamentado, es preciso que la existencia de la infracción, al tenor de los requisitos formales exigidos por la Ley, se ponga en evidencia en el escrito de impugnación. Por lo expuesto, el auto cuya revocatoria se solicita contiene los fundamentos y motivación suficientes de conformidad con la observancia al trámite previsto en la Ley de Casación, y a lo dispuesto en el artículo 76, letra l, número 7 de la Constitución de la República, teniendo en cuenta que éste hace referencia exclusivamente al cumplimiento de los requisitos formales y no al fondo del recurso; a lo que hay que agregar que el artículo 15 de la Ley de Casación expresa claramente que no se aceptará incidente alguno durante el trámite del recurso de casación. Por tanto no procede la solicitud de revocatoria. Las partes estén a lo dispuesto en el auto de 9 de mayo del 2013, las 8H20. Notifíquese.-

Detalle y fundamento de la demanda

El legitimado activo, señor Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, en calidad de director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sostiene que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera una serie de derechos constitucionales por ejemplo el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva.

Señala que de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 del 25 de enero de 2013¹, dentro del juicio de impugnación N.º 17501-2008-25894-550-BC, la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó recurso de casación². Posteriormente, aduce que mediante providencia del 5 de marzo de 2013, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, negó el recurso de casación presentado³.

Indica que el 8 de marzo de 2013, la administración aduanera presentó un recurso de hecho ante la citada judicatura, dentro del término contemplado en la ley.

Posteriormente, señalan de manera expresa en su demanda:

¹ En la demanda presentada ante este organismo, consta el 28 de mayo de 2013.

² A foja 245 del expediente de instancia obra el recurso de casación formulado por la abogada Daniela Freire, en calidad de procuradora fiscal designada por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

³ A foja 249 del expediente de instancia, obra el auto del 5 de marzo de 2013, dictado por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal

Mediante auto de fecha 09 de mayo del 2013, dentro del Recurso N 111-2013, a las 08h20, la sala de conjueza y conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia: ‘califica la inadmisibilidad del recurso de casación deducido por el Procurador Fiscal del Director General del Servicio Nacional del Ecuador, contra la sentencia dictada el 15 de febrero del 2013 a las 09H29...’ A lo cual la Administración Aduanera da contestación mediante documento presentado el día martes 14 de mayo del 2013, solicitando admitir a trámite el Recurso de Casación presentado por el señor Director General del SENA (...) no obstante lo referido, mediante auto de fecha 21 de mayo del 2013 dentro del Recurso N. 111-20132, a las 08h20, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, textualmente manifiestan ‘el auto cuya revocatoria se solicita contiene los fundamentos y motivación suficiente de conformidad con la observancia al trámite previsto en la Ley de Casación...’ que por lo tanto no procede la solicitud de revocatoria y las partes estarán a lo dispuesto en el auto de 09 de mayo del 2013 a las 08H20...

En relación al derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que este se ve vulnerado en razón que:

La Sala de Conjueces (...) resuelve mediante auto que por no concurrir los requisitos formales previstos en el Art. 6 número 4 de la Ley de Casación codificada, y en general, por cuanto la impugnación no se encuentra sustentada conforme exige la Ley de la materia, califica la inadmisibilidad del recurso de casación (...) Tomando en cuenta lo referido la Administración Tributaria Aduanera ve afectado el derecho a la seguridad jurídica que le asiste, pues el principal objetivo de la casación es precisamente controlar la legalidad de los fallos dictados en las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento.

En cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso, sostiene en lo principal: “a la administración tributaria aduanera se le ha privado de un derecho que nos corresponde por Ley, que no es más, que el derecho a la legítima defensa (aceptación a trámite del Recurso de Casación) (...) Es decir el derecho a la defensa, que le asistía a la administración tributaria aduanera se ha visto lesionado a pesar de existir el precedente jurisprudencial obligatorio”.

Finalmente, en relación al deber de motivar sus resoluciones, señalan en su demanda: “Resulta inoperante tratar de realizar un análisis verdadero de la resolución emanada por parte de la Sala de Conjueces (...) puesto que la misma no presenta en ninguno de sus considerandos algún tipo de argumentación que establezca a ciencia cierta que parámetros o métodos de ponderación ha utilizado para llegar a su tan ilegítima resolución”.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El legitimado activo sostiene en su demanda, que en lo principal, se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, así como a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 numeral 7 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en su demanda, el legitimado activo solicita a esta Corte Constitucional:

Con estos antecedentes solicito que en atención a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se notifique a la contraparte, se remita la presente Acción Extraordinaria de Protección a la Corte Constitucional, a fin que se declare la Vulneración de los Derechos Constitucionales Auto de fecha 9 de mayo de 2013...

De la contestación y sus argumentos

A foja 29 del expediente constitucional, obra el escrito presentado por la doctora Magaly Soledispa Toro, en calidad de conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal manifiesta: “Todo cuanto esta sala tuvo en consideración para resolver la inadmisión del recurso de casación planteado por la autoridad accionante, se encuentra expuesto en el auto dictado el 09 de mayo de 2013, sin que se tenga que agregar algo al respecto”.

Procuraduría General del Estado

Del expediente constitucional a foja 31, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, por el cual señala casilla constitucional para recibir las notificaciones correspondientes.

Terceros con interés

Andy Willmar Estrella Martínez, a nombre y en representación de Schering Plough del Ecuador S.A., presenta su escrito que en lo principal, señala:

El director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador no puede considerarse como legitimado activo dentro de la acción extraordinaria de protección, al no ser parte procesal del juicio principal. Además indica que el asunto materia de la acción extraordinaria de protección, es un asunto de mera legalidad ajena a la justicia constitucional.

Que el recurso de casación es formal y extraordinario, que tiene que sujetarse a las normas establecidas en la ley para su admisión y procedencia. La negativa de admitir un recurso de casación no puede considerarse por tanto, vulneración a la tutela judicial efectiva ni a la seguridad jurídica. Determina además que el auto se encuentra debidamente motivado en función del análisis del artículo 7 de la Ley de Casación, señalado las normas constitucionales y legales aplicadas al caso, concluyendo que el escrito que contiene el recurso de casación no explica en qué forma se configuró la presunta infracción y únicamente enuncia las normas legales que supone vulneradas.

En base a lo señalado, solicita a esta Corte Constitucional rechazar la presente acción extraordinaria de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Nuestra Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en 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 de particulares, vulneran los derechos de las personas.

Dentro de este último tipo de garantías, 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 vulnerado 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.

Determinación de los problemas jurídicos

Siendo el estado de la causa el de resolver, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si el auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, ha vulnerado derechos constitucionales, para lo cual responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República?
2. El auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. El auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República?

El artículo 76 de la Constitución de la República, consagra el derecho al debido proceso, el cual determina que “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”.

De esta manera, en un sentido amplio, se puede señalar en relación a este derecho, que el mismo se encuentra constituido por una serie de garantías básicas establecidas en favor de las partes intervinientes en un proceso, con el objeto de establecer los presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento hasta concluir con una decisión debidamente fundamentada.

Este organismo jurisdiccional se ha referido al debido proceso en los siguientes términos:

El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que dé un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento del derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes,

observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características, y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico⁴.

Una de las garantías básicas del derecho al debido proceso es el derecho a la defensa, contenido en el numeral 7 de la citada norma constitucional, el cual a su vez se compone de otras garantías. En términos generales, se puede señalar que el derecho a la defensa “implica el derecho que tiene toda persona de recibir las garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, incluyendo también la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez”⁵.

De igual manera se podría indicar que el derecho a la defensa tanto en el ámbito constitucional nacional, así como en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos:

... exige que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal, equilibrando, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el accionado, para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que consoliden su condición e impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, a efectos de salvaguardar la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. En concreto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, legítimo para todo tipo de proceso, emanado de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia, y permite que el accionado o parte demandada tenga la oportunidad de ser escuchado, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora⁶.

De la lectura de la demanda de acción extraordinaria de protección formulada en la presente causa, se observa que el legitimado activo considera que el auto impugnado vulnera algunas de las garantías del derecho a la defensa, entre las que se encuentran: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se

explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Para poder evidenciar si efectivamente se han generado vulneraciones al derecho a la defensa, esta Corte considera oportuno hacer un repaso del acontecer procesal, lo que permitirá obtener elementos de juicio suficientes respecto de la supuesta vulneración.

En esta línea a foja 230 del cuaderno de instancia, obra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, del 25 de enero de 2013, mediante la cual aceptó la demanda de impugnación presentada por la compañía Schering Plough del Ecuador S. A., dejando sin efecto la resolución N.º GDQ-DAJQ-RE-0044 del 31 de enero de 2008, emitida por el gerente distrital de Aduana de Quito de la Corporación Aduanera Ecuatoriana y dispone que la administración tributaria aduanera clasifique al producto BIOMETRIX MULTIVITAMÍNICO CÁPSULAS en la subpartida arancelaria N.º 3004.50.10.00 y aplique el arancel correspondiente a la misma dentro de la demanda de impugnación N.º 2008-25894.

De la citada sentencia, la procuradora fiscal designada por el economista Xavier Cárdenas Moncayo, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, presentó recurso de casación⁷; sin embargo, el mismo fue negado por la propia Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal, mediante pronunciamiento del 5 de marzo de 2013⁸. En base a lo anotado, la procuradora fiscal presentó recurso de hecho, conforme consta a foja 256 del cuaderno de instancia.

La Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario, mediante pronunciamiento del 9 de mayo de 2013⁹, en el análisis del recurso de hecho y casación formulado, señaló:

Esta Sala, una vez revisado el expediente determina que no existe razón válida, a la luz de la Constitución de la República y de las leyes vigentes, para impedir el derecho a la defensa de una persona natural o jurídica, que ha sido sometida legal o ilegalmente, justa o injustamente a enjuiciamiento. El derecho a acceder a los recursos previstos en nuestro ordenamiento jurídico no está dado por que pueda o no ser demandada válidamente una autoridad, sino por el hecho mismo de haber sido demandada. La negativa de la Sala a conceder el Recurso de Casación por la razón expuesta vulnera el Art. 76 de la Constitución de la República, en su número 7, letras a y m. Para la calificación del recurso de casación corresponde observar las reglas que consigna la Ley de Casación codificada

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 219-15-SEP-CC, caso N.º 1286-14-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 230-15-SEP-CC, caso N.º 0017-13-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-13-SEP-CC, caso N.º 2114-11-EP.

⁷ A foja 245 del expediente de instancia, obra el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto por la procuradora fiscal designada por el economista Xavier Cárdenas Moncayo, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

⁸ Ver foja 249 del expediente de instancia.

⁹ Ver foja 4 del cuaderno de la Corte Nacional de Justicia.

y para el caso el Art. 4 de la indicada ley, es muy claro sobre quienes pueden ejercer su derecho a la impugnación por esta vía. Por tanto, se procede al análisis del recurso de casación presentado a nombre de la autoridad aduanera.

Una vez aceptado el recurso de hecho, la Sala continuó con la calificación del recurso de casación, concluyendo declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto, “por no concurrir en él los requisitos formales previstos en el Art. 6 numeral 4 de la Ley de Casación codificada, y en general, por cuanto la impugnación no se encuentra sustentada conforme exige la Ley de la materia”.

Ante esta resolución, la procuradora fiscal del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó una solicitud de revocatoria del auto del 9 de mayo de 2013, el mismo que fue resuelto mediante auto del 21 de mayo de 2013 a las 08:20, por el cual, la Sala de Conjuenza y Conjuences de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló:

Por lo expuesto, el auto cuya revocatoria se solicita contiene los fundamentos y motivación suficientes de conformidad con la observancia al trámite previsto en la Ley de Casación, y a lo dispuesto en el artículo 76, letra l, número 7 de la Constitución de la República, teniendo en cuenta que éste hace referencia exclusivamente al cumplimiento de los requisitos formales y no al fondo del recurso; a lo que hay que agregar que el artículo 15 de la Ley de Casación expresa claramente que no se aceptará incidente alguno durante el trámite del recurso de casación. Por tanto no procede la solicitud de revocatoria.

De esta resolución, el legitimado activo Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, en calidad de director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador formuló la presente acción extraordinaria de protección.

Conforme se puede observar, la Sala de Conjuenza y Conjuences de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en primer término, encontró que el recurso de casación formulado por la procuradora fiscal del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador había sido denegado equivocadamente por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, por lo que en virtud de ello, procedió a calificar el escrito contentivo del recurso y determinó que éste no cumplía los requisitos establecidos en la normativa legal pertinente.

En ese sentido, cabe manifestar que el recurso de casación:

... por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama. Por consiguiente, es obligación de los jueces aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación del recurso, ya que su

desconocimiento acarrea la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y a la seguridad jurídica¹⁰.

Es importante referirse a la diferencia que existe entre la admisión del recurso de casación con relación a la procedencia del mismo. Esta primera etapa, es decir la de calificación del recurso de casación se sujeta a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la ley; un primer acto que da cabida a otros actos procesales. Si el escrito reúne los requisitos exigidos en la norma infraconstitucional –Ley de Casación– la sala pertinente de la Corte Nacional de Justicia deberá efectuar un análisis de procedibilidad encaminado a resolver el objeto del recurso.

Conforme lo ha señalado este organismo constitucional en relación al recurso de casación:

... el legislador ha determinado requisitos formales que las partes procesales deben observar para la interposición de este recurso de casación, debido a su naturaleza extraordinaria que precautela el papel de la Corte Nacional de Justicia como garante de la correcta aplicación de la ley, el tribunal de casación no puede actuar como un tribunal de instancia adicional o peor aún suplir las deficiencias técnicas en la formulación de los recursos por parte de los recurrentes¹¹.

En otras palabras, el recurso de casación al ser extraordinario y formal, requiere cumplir las exigencias que para el efecto determina la normativa infraconstitucional, siendo obligación del recurrente fundamentar adecuadamente el recurso, situación que no puede ser corregida por el máximo organismo de administración de justicia en temas de legalidad, sin que esto configure vulneración de derecho constitucional alguno.

Por lo expuesto, si el escrito contentivo del recurso no cumple con los requisitos establecidos en la ley, mal puede indicarse que la inadmisión del mismo constituye una vulneración al derecho a la defensa. En otras palabras, la inadmisión del recurso de casación por falta del cumplimiento de requisitos formales de ninguna manera puede ser considerada como atentatoria al derecho a la defensa.

Es necesario considerar que la presente acción extraordinaria de protección se formula respecto del auto por el cual niega la revocatoria del auto que inadmite a trámite el recurso de casación por incumplir los requisitos formales ante el juez.

En este sentido, cabe advertir que la norma legal pertinente determina claramente, la imposibilidad de generar incidentes dentro de la sustanciación de un recurso de casación, por lo que la Sala en el caso *sub judice*, negó la solicitud de revocatoria del auto de inadmisión planteada por el ahora

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-15-SEP-CC, caso N.º 1177-11-EP.

¹¹ Idem.

legitimado activo, aplicando una norma expresa, lo que de ninguna manera puede ser confundido con una limitación arbitraria al derecho a la defensa.

Al respecto, es importante añadir que la casación es un recurso formal y extraordinario, en el que la normativa pertinente establece con absoluta claridad las reglas adjetivas para la sustanciación del mismo. En este caso existe una prohibición expresa de generar incidentes, ante lo cual, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, aplicó una norma que prohíbe la generación de incidentes. De esta manera no puede existir vulneración al derecho a la defensa.

2. El auto dictado por la Sala de Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra a la seguridad jurídica como un derecho constitucional el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De esta forma, cualquier acto proveniente de los diferentes poderes o funciones públicas, debe sujetarse al ordenamiento jurídico nacional, en base a las atribuciones y competencias atribuidas a cada entidad¹².

En esta línea, la seguridad jurídica presenta como su fundamento principal, la existencia de un ordenamiento jurídico, es decir la presencia de normas previas, claras y públicas “cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de los poderes públicos, de tal manera que los ciudadanos tengan certeza respecto a la aplicación del derecho vigente, y en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas¹³”.

Por otro lado, la seguridad jurídica es un derecho transversal, puesto que se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso y con el resto de normas consagradas en el texto constitucional, en ese sentido:

Este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto¹⁴.

De igual forma, esta Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica: “Implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa¹⁵”.

De esta manera se evidencia que el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra vinculado con otros derechos constitucionales, en tanto comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Por consiguiente, el empleo de normas claras, previas y públicas, logran configurar certeza respecto a la aplicación de normas legales y constitucionales, por lo que este derecho representa:

La certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela¹⁶.

En el caso *sub judice*, el accionante alega en su demanda de acción extraordinaria de protección que el auto dictado por la Sala de Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2013, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto:

La Sala de Conjuenes (...) resuelve mediante auto que por no concurrir los requisitos formales previstos en el Art. 6 número 4 de la Ley de Casación codificada, y en general, por cuanto la impugnación no se encuentra sustentada conforme exige la Ley de la materia, califica la inadmisibilidad del recurso de casación (...) El establecimiento o reconocimiento de un derecho en la Constitución no implica la garantía para su cumplimiento, como lo es en el presente caso. Un derecho constitucional debe ser conferido o atribuido, pero ello no conlleva que el derecho esté garantizado, protegido o tutelado, por lo tanto, la simple enunciación de un derecho no genera la garantía de su cumplimiento (...) Tomando en cuenta lo referido la Administración Tributaria Aduanera ve afectado el derecho a la seguridad jurídica que le asiste, pues el principal objetivo de la casación es precisamente controlar la legalidad de los fallos dictados en las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 066-15-SEP-CC, caso N.º 0377-12-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-14-SEP-CC, caso N.º 1733-11-EP.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

Es decir, en ningún momento en su demanda determina en qué medida se ha vulnerado la seguridad jurídica, en específico la inobservancia de los operadores de justicia respecto de una norma clara, previa y pública.

En este sentido, esta Corte considera que en el caso *sub examine*, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia con su auto del 21 de mayo de 2013, lejos de vulnerar la seguridad jurídica, la garantiza por cuanto determinan que dentro de la sustanciación de un recurso de casación no cabe incidentes, conforme lo pretendido por la procuradora fiscal del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, mediante su solicitud de revocatoria del auto de 9 de mayo de 2013, por el cual no se admitió a trámite el recurso de casación formulado por la misma parte procesal “por no concurrir en él los requisitos formales previstos en el Art. 6 número 4 de la Ley de Casación codificada, y en general, por cuanto la impugnación no se encuentra sustentada conforme exige la Ley de la materia”.

En otras palabras, el recurso de casación no fue admitido a trámite por no reunir lo requisitos exigidos por la ley, ante lo cual la procuradora fiscal del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó una solicitud de revocatoria de esta decisión; pedido que fue rechazado por contradecir una norma expresa contenida en el artículo 15 de la Ley de Casación¹⁷.

De este modo, la Sala ha aplicado una norma clara, previa, pública y dictada por autoridad competente, que prohíbe la generación de incidentes dentro de un recurso de casación, salvaguardando así el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Finalmente, de todo lo expuesto se puede colegir que la pretensión del legitimado activo dentro de la presente acción extraordinaria de protección es que esta Corte Constitucional reconsidere el análisis de admisibilidad efectuado por la Corte Nacional de Justicia, situación que no es posible hacerlo debido a que la admisión o no a trámite responde a un ejercicio de control de legalidad, por lo que de responder favorablemente a lo solicitado por el accionante, esta Corte estaría inmiscuyéndose en asuntos propios del organismo máximo de control de legalidad, generando así una yuxtaposición de competencias y funciones entre los máximos organismos de justicia legal y constitucional del país.

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:

¹⁷ Ley de Casación, artículo 15.- Durante el trámite del recurso de casación no se podrá solicitar ni ordenar la práctica de ninguna prueba, ni se aceptará incidente alguno.

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1087-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 02 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.° 156-16-SEP-CC

CASO N.° 0170-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta por el señor Blas Francisco Hernández Moreno de

conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en contra de la sentencia emitida por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, el 17 de septiembre de 2011, dentro del recurso de apelación N.º 082-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 26 de enero de 2012, certificó en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0170-12-EP, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta de la certificación que obra a foja 3 del proceso constitucional.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 24 de abril de 2012 a las 18:59, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

Efectuado el sorteo correspondiente de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Herrera Betancourt. De esta manera, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 0170-12-EP mediante auto del 4 de septiembre de 2012, disponiendo las notificaciones respectivas.

En el mismo auto en que el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, convocó a las partes procesales y a los terceros interesados para el 19 de septiembre de 2012, a fin de que se lleve a efecto una audiencia pública. De esta manera, la audiencia se efectuó en el día y hora señalados conforme consta de fojas 35 del proceso constitucional.

Por otro lado, el 6 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional del Ecuador fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

Posesionada la Primera Corte Constitucional, el 3 de enero de 2013, se efectuó un nuevo sorteo de la causa correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento de la misma 0170-12-EP, disponiendo las notificaciones respectivas.

Detalles de la demanda

El accionante Blas Francisco Hernández Moreno señala en lo principal, que la resolución de segunda instancia no consideró que ya se ha fallado “por la misma causa y materia donde al resolver se inhibe por existir una Acción de Amparo Posesorio” con lo cual se viola el artículo 76 numeral 7 literales i y l de la Constitución de la República, al haberse juzgado más de una vez por la misma causa y materia, y al no motivar la resolución impugnada.

Manifiesta que previo al conocimiento de la contravención, existía un juicio de amparo posesorio cuya apelación se radicó en la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (expediente N.º 510-2011).

Afirma además que el fallo viola varias resoluciones de la Corte Constitucional y cita la dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional en la causa N.º 1595-08-RA del 19 de mayo de 2010 y publicada en el Registro Oficial N.º 212 del 11 de junio de 2010. Indica que en varias ocasiones, alegó la existencia de un juicio civil de amparo posesorio y que solicitó al juez declarar la nulidad de todo lo actuado.

Adicionalmente, manifiesta que el intendente de policía del Guayas tramitó una contravención previa signada con el N.º 6414-2009 e indica que esta tiene la misma causa y materia de la contravención N.º 01561-2011, y que en primera instancia, se inhibió de conocerla, mientras que en segunda instancia, se lo condena, por lo que considera que se han dictado dos fallos por la misma causa y materia.

Así, conforme señala el accionante, la sentencia impugnada fue emitida el 17 de septiembre de 2011, dentro del recurso de apelación N.º 082-2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, el cual, en la parte pertinente, dispuso:

... SEXTO.- De lo expresado en los considerandos precedentes se infiere que el señor Intendente General de Policía del Guayas, Ab. Julio César Quiñónez Ocampo, tiene amplias facultades y competencia para haber resuelto como lo ha hecho en el presente expediente, por lo que carece de todo sustento legal el recurso de apelación interpuesto por Blas Francisco Hernández Moreno.- Por lo anteriormente expuesto, el suscrito Juez de Garantías Décimo Octavo de lo Penal del Guayas, con sede en Durán, confirma en todas sus partes el fallo recurrido, por considerar que el mismo se encuentra ajustado a derecho y disponiendo devolver los autos al inferior para la ejecución de la sentencia.- Notifíquese y cúmplase.

Por su parte, dentro de la denuncia por el delito de invasión en el expediente N.º 01561-2011, el intendente general de policía del Guayas, el 22 de febrero de 2011, dictó la siguiente resolución:

... ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, declara con lugar la denuncia presentada por FABIOLA ALEXANDRA ASTUDILLO ARCOS, por haber incurrido BLAS FRANCISCO HERNANDEZ MORENO, en la contravención de primera clase, estipulada en el artículo 604, numeral 48 del Código Penal se sanciona al pago de la multa de 4 dólares de Norteamérica, y (...) ordenó el retiro inmediato de: BLAS FRANCISCO HERNANDEZ MORENO y de toda persona extraña que se encontrare dentro de la COOPERATIVA DE VIVIENDA DEL EJERCITO GUAYAS...

Pretensión

El accionante no realiza una petición concreta, sin embargo señala que el fallo impugnado en la presente acción extraordinaria de protección, le ha causado “daños morales y económicos cuantiosos”, por lo que reclama al intendente general de la policía del Guayas, al juez décimo octavo de garantías penales del Guayas, al fiscal denunciante e instigador de la contravención N.º 1561-2011 y a la denunciante de la contravención, Fabiola Alexandra Astudillo Arcos: “... pagar la suma no inferior a los cuatro millones de dólares americanos (4'000.000,00) repartidos prorrateadamente es decir que cada uno debe indemnizarme en la suma de un millón de dólares americanos (1'000.000,00)”.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados

El accionante afirma que se ha vulnerado el debido proceso en las garantías específicas de prohibición de doble juzgamiento y motivación, contenidas en el artículo 76 numeral 7 literales i y l de la Constitución de la República.

Contestaciones a la demanda**Autoridad jurisdiccional demandada**

A pesar de haber sido notificado con el contenido de la providencia de avoco conocimiento de la causa, el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, no ha presentado el correspondiente informe de descargo dentro del término concedido.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado de la Procuraduría General del Estado, presentó escritos el 3 de octubre de 2012 y 15 de mayo de 2013, señalando casilla constitucional sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción conforme obra de fojas 74 y 106 del proceso.

Defensoría del Pueblo

El 30 de noviembre de 2012, comparece Carla Patiño Carreño en calidad de directora nacional de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, indicando que el director encargado de relación con la ciudadanía del Ministerio de Justicia puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, la tramitación de la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución de la República, señala que la Defensoría del Pueblo tiene la facultad de la vigilancia del debido proceso. De esta manera, en lo principal, informa a la Corte Constitucional que dicho órgano estará vigilante del respeto de las normas constitucionales, legales y de los instrumentos internacionales, y señala casilla constitucional para recibir futuras notificaciones.

Fabiola Alexandra Astudillo Arcos (tercera con interés)

Por su parte, comparecen en calidad de directivos, socios y propietarios de los solares de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas”; la señora Fabiola Alexandra Astudillo Arcos, los generales y el coronel en servicio pasivo Laercio Almeida Rodríguez, Gonzalo Avendaño y Miguel Reyes Auz, respetivamente.

Señalan que el señor Blas Francisco Hernández Moreno y otras personas, invadieron propiedades de la organización a la que representan, solares de propiedad exclusiva de los socios y espacios pertenecientes a la Municipalidad del cantón Durán. Afirman además que las invasiones se dieron tras la negativa de vender las propiedades al señor Blas Francisco Hernández Moreno en el año 2009.

Indican que Blas Francisco Hernández Moreno interpuso una demanda de amparo posesorio, la misma que fue declarada sin lugar por parte del juez trigésimo de lo civil de Durán. Adicionalmente, afirman que Blas Francisco Hernández Moreno se encuentra detenido en la Penitenciaría del Litoral y que no puede recuperar su libertad por cuanto existen en su contra otras órdenes de prisión por el mismo delito de invasión.

Posteriormente, comparece Fabiola Alexandra Astudillo Arcos en calidad de gerente de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas” y adjunta copias simples de la sentencia del Juzgado Trigésimo de lo Civil y Mercantil del cantón Durán del 29 de junio de 2011 dentro de la causa N.º 706-2009, en la cual se declaró sin lugar a la demanda de amparo posesorio presentada por Blas Francisco Hernández Moreno; de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 7 de junio de 2012, dentro del expediente N.º 510-2011, en el cual se confirma el fallo apelado por Blas Francisco Hernández Moreno y, de la providencia del 15 de junio de 2012, dictada por la misma Sala en la cual se negó el recurso de casación interpuesto por el señor Blas Francisco Hernández Moreno.

Finalmente, enfatiza en que se ha vulnerado su derecho a la propiedad y sostiene que el señor Blas Francisco Hernández Moreno mantiene 180 demandas de amparo posesorio en el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Durán y considera que “... con este tipo de acciones dolosas han atascado el imperio de la ley y de la justicia”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer

inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Nuestra Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución y en 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.

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía que prohíbe el doble juzgamiento, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución?

2. La sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía que prohíbe el doble juzgamiento, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución?

Señala el actor en su demanda de acción extraordinaria de protección, que la sentencia emitida por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, el 17 de septiembre de 2011, dentro del recurso de apelación N.º 082-2011, vulnera el debido proceso en la garantía específica que prohíbe el doble juzgamiento.

En tal razón, corresponde a esta Corte Constitucional determinar en qué consiste el derecho constitucional cuya vulneración ha sido alegada por el accionante con la finalidad de establecer consecutivamente, si acaeció o no la transgresión de dicho derecho constitucional en la sentencia emitida por la autoridad jurisdiccional acusada.

Siguiendo el orden del análisis propuesto, debe establecerse inicialmente que el derecho constitucional que prohíbe el doble juzgamiento también denominado *non bis in idem*, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución, que en su parte pertinente señala: “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia”. Esto es la prohibición de doble juzgamiento subyace tras el derecho a la defensa y este a su vez, tras el debido proceso; en consecuencia, en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden para garantizar el derecho a la defensa, debe asegurarse que nadie sea juzgado más de una vez por la misma causa.

El principio *non bis in idem* consiste en la garantía que veda la doble sanción y/o el doble juzgamiento; es decir, tanto la aplicación de una nueva sanción por el mismo hecho como la exposición del riesgo de que aquello ocurra mediante el sometimiento a un nuevo proceso judicial. En este sentido, varios instrumentos internacionales consagran este principio que en esencia prohíbe la existencia de múltiples consideraciones o valoraciones jurídicas sobre un mismo hecho.

El artículo 14 numeral 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme...”; mientras que el artículo 8 numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte consagra que “el inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”.

Así, no obstante resulta de las disposiciones internacionales anotadas, que este principio se refiere generalmente a cuestiones de índole penal cuyo objetivo se dirige esencialmente a limitar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, es claro que de conformidad a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución ecuatoriana su ámbito de aplicación se extiende a cualquier proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

Además, conviene señalar que este principio equivale a la expresión máxima de la cosa juzgada con la que se garantiza que un mismo asunto no obtenga más de una respuesta por parte de diferentes autoridades jurisdiccionales en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa. En este contexto, el efecto denominado “cosa juzgada” implica la firmeza o ejecutoria de las resoluciones judiciales que puede producirse porque la ley no concede contra ellas recurso alguno, porque concediéndolo, las partes han dejado pasar el plazo establecido sin interponer el recurso o desistieron de él, o porque el recurso se declare desierto o abandonado¹.

De acuerdo a lo anterior, el efecto de cosa juzgada implica la imposibilidad de seguir un nuevo juicio cuando se hubiere juzgado otro, constituido tanto por identidad subjetiva, por la intervención de las mismas partes como por identidad objetiva consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, fundándose en la misma causa, razón o derecho². En este mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en su sentencia N.º 010-13-SEP-CC, al establecer la estrecha vinculación de la garantía *non bis in idem* con la excepción procesal perentoria de la cosa juzgada, debido a que esta extingue la relación jurídica que se ha establecido entre el juzgador y las partes³.

De esta manera cabe establecer entonces si efectivamente, la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, transgrede la prohibición de doble juzgamiento; esto es, si el fallo cuestionado juzgó o no una causa sentenciada anteriormente, considerando la correspondiente identidad subjetiva y objetiva en los procesos involucrados.

Es fundamental anotar en primer lugar que la sentencia acusada sustentó un recurso de apelación presentado por el ahora accionante mediante el cual impugnó la competencia del intendente general de policía del Guayas para desalojar por ocupación ilegal a Blas Francisco Hernández Moreno y toda persona extraña de los terrenos de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas” del cantón Durán. En tales circunstancias, la autoridad jurisdiccional resolvió el recurso de apelación planteado por Blas

Francisco Hernández Moreno en contra de la resolución de retiro inmediato del 22 de febrero de 2011, dictada por el intendente general de policía del Guayas.

En segundo lugar, el principal argumento del accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, se dirige a establecer la vulneración del derecho constitucional que prohíbe el doble juzgamiento en la medida en que a criterio del legitimado activo, el intendente general de policía del Guayas, previo a la emisión de la resolución del 22 de febrero de 2011, dictó una decisión de inhibición sobre la misma causa y materia, el 10 de septiembre de 2009. Como corolario de lo anterior, consta de la demanda de acción extraordinaria de protección, la siguiente afirmación: “... Julio César Quiñonez Ocampo, Intendente General de Policía del Guayas tramitó la contravención 6414-2009, la misma causa y materia de la Contravención 1561-2011, en la primera se INHIBE y en la segunda, me condena. Lo que significa que dictó dos fallos por la misma causa y materia”.

Pues bien, de las consideraciones anotadas, se desprende que el accionante no acusa directamente a la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, de vulnerar la prohibición de doble juzgamiento, por el contrario, aduce, expresamente, que la resolución transgresora es la emitida por el intendente general de policía del Guayas.

En este punto, conviene aclarar si la naturaleza de la resolución del intendente corresponde al ámbito administrativo o jurisdiccional como análisis forzoso para resolver la cuestión planteada y en razón de las dudas que suscitan las competencias de los intendentes generales de policía. Así las cosas y con relación a la naturaleza jurídica de las decisiones emitidas por las Intendencias Generales de Policía, es menester destacar que estas entidades son dependientes del Ministerio del Interior y sus competencias, se encuentran determinadas en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,⁴ el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Ministerio del Interior⁵ y el Instructivo para la Intervención de los Intendentes Generales de Policía del País⁶.

Sus atribuciones y responsabilidades se concentran esencialmente en la ejecución de las disposiciones del gobernador de la provincia; la concesión de permisos de funcionamiento; el control de precios, movilizaciones, espectáculos públicos, ferias, etc., y la cooperación con las autoridades judiciales y fiscales en la administración de

¹ Código de Procedimiento Civil, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 58 del 12 de julio de 2005, artículo 296.

² Código de Procedimiento Civil, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 58 del 12 de julio de 2005, artículo 297.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

⁴ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo N.º 2428, publicado en el Registro Oficial N.º 536 del 18 de marzo de 2002.

⁵ Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial N.º 1784, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 102 del 17 de diciembre de 2010.

⁶ Instructivo para la Intervención de los Intendentes Generales de Policía del País, Acuerdo Ministerial N.º 2521, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 729 del 21 de junio de 2012.

justicia⁷. En otras palabras, es claro que las Intendencias Generales de Policía como entidades de la administración pública central manifiestan su voluntad jurídica a través de decisiones de carácter administrativo. Precisamente, este órgano en varios pronunciamientos, ha establecido de forma enfática que las atribuciones y accionar de estos funcionarios son de naturaleza administrativa⁸.

Ahora bien, la confusión acaece cuando los intendentes generales de policía ejecutaban algunas de sus atribuciones relacionadas con la sustanciación de contravenciones e imposición de sanciones, considerando que previo a la emisión del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ), los intendentes conocían y resolvían infracciones de violencia intrafamiliar y causas contravencionales previstas en el Código Penal Común. No obstante, con la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial, el 9 de marzo de 2009, se creó un tipo de jueces penales especializados denominados jueces contravencionales, quienes asumieron las competencias de los intendentes respecto al conocimiento de las contravenciones penales y de policía.

Si bien es cierto, los intendentes generales de policía continuaron sustanciando esta clase de procesos hasta el inicio de operaciones de las unidades judiciales de contravenciones conforme dispuso la disposición transitoria décima del COFJ, su jurisdicción terminó de forma definitiva en el momento en que fueron implementados y empezaron a ejercer sus funciones los juzgados de contravenciones. En tal virtud actualmente, no existe duda respecto al carácter estrictamente administrativo de las decisiones de los intendentes generales de policía.

No obstante, en el caso *sub judice*, se observa que la resolución a que se refiere el accionante fue emitida el 22 de febrero de 2011, es decir antes de que entraran en funciones los juzgados de contravenciones, por lo tanto debe entenderse que dicha resolución resolvió una contravención sus efectos son jurisdiccionales. En tal sentido, considera el legitimado activo que el intendente general de policía del Guayas vulneró la prohibición constitucional de doble juzgamiento al emitir la resolución de desalojo del 22 de febrero de 2011, siendo que la referida autoridad, el 10 de septiembre de 2009, expidió una resolución inhibitoria con relación a la misma causa y materia.

En este punto resulta fundamental destacar que una resolución de inhibición no constituye *per se* una decisión sobre lo principal, por lo que no puede ser considerada como una resolución que ponga fin al proceso, más aun cuando dicha inhibición se sustentó en la existencia de un juicio de amparo posesorio que se encontraba en trámite.

Por lo que, al resolverse posteriormente el citado juicio de amparo posesorio de forma desfavorable al ciudadano Blas Francisco Hernández Moreno, desapareció la justificación por la que la autoridad se inhibió de resolver la causa en ese momento específico.

En tal virtud y considerando que existía un proceso penal en trámite, la decisión de desalojo emitida por el intendente general de policía del Guayas respondía a la resolución de la cuestión controvertida y principalmente, al cumplimiento de la orden que emitiera el 26 de enero de 2011, el agente fiscal que sustanciaba el proceso penal. En consecuencia, mal puede alegar el actor que la resolución del 22 de febrero de 2011, en la que se ordenó el retiro inmediato de personas extrañas de los solares de propiedad de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas”, vulneró la prohibición de doble juzgamiento, siendo que no existía una resolución previa que decidiera sobre el asunto principal del proceso y esencialmente, en razón de constituir el cumplimiento de una disposición emitida por la autoridad competente que sustanciaba el proceso penal.

Por lo tanto, con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional observa que la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, no vulnera el debido proceso en la garantía específica que prohíbe el doble juzgamiento, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República.

2. La sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución?

Respecto de la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación señala el accionante que la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, dentro del recurso de apelación N.º 082-2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, no ha sido motivada debido a que no se explican las razones por las cuales se arribó a la decisión mediante la cual se confirmó la resolución de desalojo.

En este orden de ideas, conviene determinar en qué consiste el derecho constitucional cuya vulneración ha sido alegada por el accionante con el objeto de determinar si efectivamente, la sentencia acusada transgrede el debido proceso en la garantía específica de la motivación.

En ese contexto, el derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa, y esta a su vez, constituye una garantía del debido proceso, de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, que establece la obligación de los poderes públicos de motivar todas sus resoluciones; esto es, enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

⁷ Instructivo para la Intervención de los Intendentes Generales de Policía del País, Acuerdo Ministerial N.º 2521, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 729 del 21 de junio de 2012, título I, letra b.

⁸ Corte Constitucional, para el período de transición, resolución N.º 1282-07-RA, Resolución N.º 1181-2008-RA, Resolución N.º 0920-08-RA, Resolución N.º 0745-07-RA, Resolución N.º 0049-2009-RA, Resolución N.º 1000-2007-RA.

En tanto, el numeral 4 del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, al referirse a la citada garantía, dispone que los jueces deban motivar sus fallos a través de la enunciación de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. De este modo, es evidente que todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus decisiones con la finalidad de justificar razonablemente porqué decidieron en tal o cual sentido. De lo dicho se desprende entonces, que las autoridades jurisdiccionales a quienes se les ha encomendado la tarea de administrar justicia no están exentas de motivar adecuada y suficientemente las razones que respaldan cada una de sus decisiones en la sustanciación de los casos sometidos a su conocimiento, más aún la importancia de sus funciones las compele a ajustar sus actuaciones a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales, y establecer la justificación de su aplicación.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta útil destacar que en el contexto internacional de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en la caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador del 21 de noviembre de 2007, señalando que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” y que el deber de motivar las resoluciones constituye “una garantía vinculada con la correcta administración de justicia”, resaltando de esta manera la importancia del derecho a la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas mediante decisiones apegadas a derecho.

Sobre este tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado con el objeto de establecer que el derecho a la motivación equivale a una garantía esencial tendiente por un lado a evitar la arbitrariedad en que pueden incurrir las autoridades jurisdiccionales y por otro lado, conseguir el eficaz cumplimiento de las decisiones judiciales adoptadas; en tal razón, este Órgano ha determinado tres elementos básicos para identificar la observación de la motivación en las sentencias o fallos, estos son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad⁹.

Con relación a los parámetros anotados, se analizará consecuentemente la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, que ha sido impugnada por el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección.

Así, el primer parámetro corresponde a la razonabilidad de la sentencia que se examina, es decir a la fundamentación del fallo en principios constitucionales y/o legales pertinentes. En tal virtud, se observa que la sentencia emitida por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán, cita como sustento de la decisión el artículo 321 de la Constitución que trata del reconocimiento y la garantía del derecho a la propiedad en todas sus formas,

así como el artículo 622 del Código Penal, artículo 19 del Código de Procedimiento Penal y artículo 44 literal **b** del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que establecen la competencia de los intendentes generales de policía para adoptar las medidas necesarias que impidan la continuación de un hecho penal.

En tal sentido, la autoridad jurisdiccional explica la pertinencia de la aplicación de las normas descritas precedentemente con los antecedentes de hecho, señalando que la ciudadana Fabiola Astudillo Arcos presentó una denuncia en la Fiscalía Provincial del Guayas en contra del señor Blas Hernández Moreno, por invasión de solares de propiedad de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas”. Posteriormente, menciona que el 26 de enero de 2011, el agente fiscal, Fernando Yávar Núñez, solicitó al intendente de policía del Guayas que proceda al desalojo de las personas y viviendas construidas en los terrenos de la citada cooperativa. De la misma manera, argumenta el juez, que la denunciante demostró y justificó en derecho la propiedad del solar 9 de la manzana 6 de la dicha cooperativa, de conformidad con los documentos que se describen en la sentencia objeto de análisis.

Finalmente y a partir de lo anterior, la autoridad jurisdiccional indica en su fallo que el intendente general de policía del Guayas, por norma legal, goza de la atribución de adoptar las medidas oportunas y necesarias que tiendan a impedir la continuación de un hecho penal, incluso con el auxilio de la fuerza pública. En consecuencia, de las consideraciones anotadas, resulta claro que el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán enunció en su sentencia como normas y/o principios jurídicos en que se sustentaron los artículos 321 de la Constitución, 622 del Código Penal, 19 del Código de Procedimiento Penal y 44 literal **b** del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que tienen relación por un lado, con el derecho a la propiedad privada y por otro lado, con la competencia de los intendentes generales de policía para adoptar medidas que eviten la continuación de un hecho penal.

En tal razón, a través de la enunciación de las normas jurídicas en que se funda y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, deriva que la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán cumple con el parámetro de la razonabilidad.

Por otro lado, el segundo requisito corresponde a la lógica, en otras palabras, a la coherencia o conexión adecuada entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión final. Sobre la base de esta consideración que mantiene estrecha relación con la razonabilidad ya analizada, se desprende que en el caso *sub judice*, la autoridad jurisdiccional sustentó el fallo en cuatro premisas de las que derivó la decisión final de ratificar la resolución administrativa que ordenó el desalojo del accionante. En este orden de ideas, conviene verificar si efectivamente se observa el componente lógico entre las premisas, y si consecuentemente de ellas, se infiere la conclusión.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP, segundo suplemento del Registro Oficial N.º 130 del 25 de noviembre de 2013.

Así, a través de la primera premisa, se establece, de forma preliminar, la existencia de una denuncia presentada ante la Fiscalía Provincial del Guayas por Fabiola Astudillo Arcos en contra de Blas Francisco Hernández Moreno, por invasión de los solares de propiedad de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas”; en la siguiente proposición, se determina que la denunciante justificó la propiedad de uno de los solares involucrados en la alegada invasión. Acto seguido se indica que el 26 de enero de 2011, el agente fiscal, Fernando Yávar Núñez, solicitó al intendente de policía del Guayas que proceda al desalojo de las personas y viviendas construidas en los terrenos de la Cooperativa de Vivienda del Ejército “División Guayas” y consecuentemente, el siguiente enunciado se enfoca en precisar la atribución de los intendentes generales de Policía por la cual pueden adoptar medidas que interrumpan la continuación de un hecho ilícito, tales como el desalojo.

Finalmente, de la concatenación de las proposiciones descritas, la autoridad jurisdiccional concluyó la confirmación de la resolución impugnada, esto es con la ratificación de la orden de desalojo que dispuso el intendente general de policía del Guayas en contra de Blas Francisco Hernández Moreno. De esta manera, como puede observarse, la conclusión a la que llegó el juez se fundamenta de forma adecuada en las premisas, lo que convierte al razonamiento judicial en un razonamiento formalmente válido, en otras palabras, la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán cumple con el parámetro lógico.

En último lugar, el tercer requisito corresponde a la comprensibilidad de la resolución, es decir a la claridad en el lenguaje que se utilizó en la sentencia con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social más allá de las partes en conflicto. En tal virtud, en atención al uso del lenguaje empleado tanto en las premisas como en la conclusión de la sentencia que se examina, no se desprende el uso de términos técnicos, complejos y/o confusos que tornen difícil la comprensión e interpretación del fallo.

Por otro lado, en relación con la comprensibilidad derivada de la conexión clara entre las premisas y la conclusión de la sentencia, conforme fue analizado en el parámetro lógico, es evidente que el fallo guarda una adecuada concatenación de enunciados y deducción, lo que resulta útil al momento de examinar la decisión judicial. En consecuencia, la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán cumple con el parámetro de la comprensibilidad.

De este modo, con las consideraciones anotadas, se advierte que la sentencia emitida el 17 de septiembre de 2011, por el juez décimo octavo de lo penal del Guayas con sede en el cantón Durán cumple con los tres estándares básicos de la motivación, por lo tanto es claro que el fallo

impugnado no vulnera el derecho constitucional a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0170-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 157-16-SEP-CC

CASO N.º 1077-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, en calidad de director distrital 2 de Educación Intercultural y Bilingüe del Azuay, el 9 de mayo de 2013, formuló la presente acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1077-13-EP, en contra de la sentencia emitida el 28 de marzo de 2013, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la apelación de una acción de protección de derechos.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 25 de junio de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 4 de septiembre de 2013 a las 14:16, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto admiten a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1077-13-EP, disponiendo que se proceda a la sustanciación de la presente causa.

El Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 9 de octubre de 2013, a través de sorteo dispuso que la presente causa le corresponda conocer al doctor Manuel Viteri Olvera como juez sustanciador.

Mediante memorando N.º 448-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente constitucional N.º 1077-13-EP al juez constitucional sustanciador, quien avocó conocimiento de la causa en providencia del 27 de noviembre de 2013 a las 09:30, disponiendo que en el término de diez días los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presenten un informe de descargo debidamente motivado.

De la demanda y sus argumentos

El licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, en calidad de director distrital 2 de Educación Intercultural y Bilingüe 01D01 del Azuay, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección que en lo principal, refiere lo siguiente:

La sentencia impugnada materia de la presente acción constitucional es la dictada el 28 de marzo de 2013 a las

14:00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección signada con el N.º 1137-2012, en la cual se acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionante Ángel Rolando Uzho Gómez, y deja sin efecto la resolución de destitución del cargo N.º 04-JDRC-2012 del 26 de octubre de 2012, ordenándose el reintegro inmediato a las funciones de rector (e) y docente del Colegio Técnico “Ab. Jaime Roldós Aguilera” de la parroquia Abdón Calderón cantón Santa Isabel de la provincia del Azuay.

Manifiesta que dentro de los derechos vulnerados en la decisión judicial se encuentra el de la seguridad jurídica, pues los jueces provinciales según el accionante en el considerando octavo de su resolución manifiestan que “... de la revisión minuciosa del auto se colige que el hoy accionante fue sancionado con destitución sin observancia de las normas procesales. Las formas son el medio o instrumento de que el legislador se vale para hacer efectiva la garantía constitucional de la defensa en juicio”.

Ante esta alegación sostiene que los señores jueces provinciales no consideraron que el señor Ángel Uzho Gómez compareció manifestando que el jueves 8 de noviembre de 2012, se le notificó con la acción de personal N.º 0178 del 6 de noviembre de 2012, conteniendo este documento la destitución de rector (e) y docente del Colegio Técnico Nacional “Ab. Jaime Roldós Aguilera”, luego que la Junta Distrital de Conflictos le siguiera un expediente administrativo.

Señala que el señor Ángel Uzho Gómez alega que dentro del expediente administrativo se le violentó su derecho a la defensa al no habersele notificado las diligencias evacuadas en dicho proceso, como de la apertura de la prueba, no pudiendo presentar prueba y contradecirla, a lo cual el hoy legitimado activo expresa “que es falso” pues se le ha notificado en la casilla judicial, respetándose su legítimo derecho a la defensa y al debido proceso.

Sostiene que en el presente caso, la alegación del accionante de la acción de protección puede ser interpuesto ante la jurisdicción administrativa, conforme lo establece el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; señalando que por tanto se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues se realizó la destitución previo a la instauración de un sumario administrativo, y por tanto, los jueces provinciales no consideraron que se trata de un tema de legalidad, ante lo cual sostiene que la acción de protección no cumple con lo ordenado en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, manifiesta que los jueces “no observan el artículo 173 de la Constitución que manda que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, la acción de protección no puede intentarse con actos de carácter normativos, o contra el acto de autoridad en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”, se debe además considerar

el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y artículo 217 numerales 1 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Señala que en la decisión impugnada también se ha vulnerado el debido proceso específicamente, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución en relación al principio de motivación, según su criterio la resolución dictada por los señores jueces provinciales, no se encuentra fundamentada y aquella es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

Finalmente, señala que se ha inobservado el artículo 424 de la Constitución en cuanto a la supremacía constitucional, pues a su criterio los jueces provinciales no tenían competencia para conocer “asuntos de mera legalidad”, pues se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos que no son de su competencia, además de inobservar el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar los actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las normas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados son la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de la motivación, contemplados en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

Por encontrarse reunidos los requisitos establecidos en los artículos 94, 437 de la Constitución, artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por existir una flagrante vulneración de los Derechos Constitucionales antes esgrimidos, SOLICITO que se admita la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los Señores Jueces de Mayoría de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y se respete la resolución del Juez Constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por: ÁNGEL ROLANDO UZHO GOMEZ.

Decisión impugnada

La presente acción extraordinaria de protección ha sido formulada en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 28 de marzo de 2013 a las 14:00, dentro de la apelación de una acción de protección de derechos.

VISTOS: ÁNGEL ROLANDO UZHO GOMEZ apela de la sentencia dictada por la señora Jueza XIV de lo Civil de

Cuenca. Radicada la competencia por sorteo en esta Sala, correspondido su conocimiento y resolución, y para ello se considera: (...) DÉCIMO: ANÁLISIS DE LA SALA.- (...) Es evidente que la sentencia dictada por la Jueza Temporal del Juzgado XIV de lo Civil de Cuenca por su sentido y desarrollo es eminentemente legalista, fundamentada en preceptos legales, olvidando preceptos constitucionales (...) Por ello, la interpretación que hace la Jueza A Quo es inconstitucional y reiteramos que en su resolución someramente se señala disposiciones contempladas en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (...) El Art. 82 Ibídem prescribe 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; y, el Art. 76 tipifica las garantías básicas del debido proceso. En esa línea si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos considera que el recurrente debe ser destituido del cargo y separado de las filas de la entidad es imprescindible que hubiera permitido al recurrente el derecho a la defensa, según lo estipulado en el Art. 76.7 de la Carta Fundamental, lo que no ocurre en este caso. En la especie, el accionante al ser juzgado por dicha Junta, al considerar que por ese juzgamiento debe ser destituido del cargo, esta Sala evidencia la violación del debido proceso, al no habersele notificado al accionante debidamente con actos procesales vitales jurídicamente hablando, habiendo a consecuencia de ello recaudado la prueba por encima y con desconocimiento de las garantías procesales a las que tenía y tiene derecho el sumariado, por lo que se concluye que la autoridad administrativa excedió sus facultades, pues el demandante ha sido destituido sin la garantía básica del derecho al debido proceso y en el que se da una nulidad constitucional ipso jure o de efectos inmediatos que deja sin valor legal la prueba obtenida al no poder contradecirla, dejándole en indefensión, vulnerando de esta forma disposiciones expresas de la Constitución, normas que prevalecen sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y en la que juezas y jueces, autoridades administrativas y servidores públicos aplicarán directamente además de las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Según nuestro sistema constitucional, el debido proceso, cumple funciones eminentemente procesales; por lo tanto es un derecho de carácter adjetivo (...) En consecuencia el debido proceso en el Ecuador y otros países americanos, vela porque se juzgue de conformidad con el proceso que legalmente corresponde a cada caso, que cada etapa del proceso se desarrolle fiel a la legalidad, que se respeten y apliquen las garantías mínimas o básicas del debido proceso y que se administre justicia en forma cualitativamente diferente; en base a la axiología jurídica y a la más estricta y auténtica justicia. En virtud de estas consideraciones y en armonía con las normas constitucionales y legales, esta Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionante y revoca la sentencia venida en grado y, en consecuencia admite la acción de protección planteada por el señor Ángel Rolando Uzho Gómez y se deja sin efecto la Resolución de destitución del cargo No. 04-JDRC-2012 de fecha 26 de octubre del 2012, ordenándose el reintegro inmediato a las funciones de Rector (E) y de docente del Colegio Ab. Jaime Roldós Aguilera de la parroquia

Abdón Calderón, del cantón Santa Isabel, provincia del Azuay. Ejecutoriada esta sentencia envíese copias a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del Art. 86 de la Constitución.

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay

Mediante providencia del 27 de noviembre de 2013 a las 09:30, el juez sustanciador de la presente causa dispuso conforme lo previsto en el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, notificar con el contenido de esta providencia y la demanda respectiva, a los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda en el término de diez días, debiendo señalar casilla constitucional y/o algún medio electrónico para futuras notificaciones.

Siendo notificada esta providencia el 3 de diciembre de 2013, a los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante oficio N.º 305-CC-DMVO-2013, conforme consta en la razón sentada por el actuario del despacho, a foja 12 del expediente constitucional. Sin embargo, no obra del expediente constitucional la remisión de ningún informe por parte de los legitimados pasivos.

Procuraduría General del Estado

De fojas 27 y 28 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, señalando la casilla constitucional 18, para recibir notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una

garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

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

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

Al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si la sentencia dictada el 28 de marzo de 2013 a las 14:00, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha vulnerado derechos constitucionales, para lo cual responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia impugnada ¿ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada ¿ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. La sentencia impugnada ¿ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

En relación a lo anteriormente expuesto, esta Corte Constitucional se pronunciará respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la sentencia del 28 de marzo de 2013 a las 14:00, en la que aceptaron el recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos.

En relación al principio de seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La Corte Constitucional, en relación al principio de la seguridad jurídica en la sentencia N.º 075-15-SEP-CC, ha expresado lo siguiente: “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”¹.

De igual forma mediante la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, la Corte Constitucional considera que:

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 constitucional².

Al respecto, el derecho a la seguridad jurídica constituye un derecho constitucional en virtud del cual todas las personas tienen la certeza de que sus derechos no le serán vulnerados de ninguna manera. De ahí que la seguridad jurídica radique en la aplicación de normas y procedimientos establecidos previamente dentro de un ordenamiento jurídico.

En el caso *sub examine* el legitimado activo manifiesta que la destitución del accionante en la acción de protección tiene como base una resolución administrativa “acto que como lo establece el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa puede ser interpuesta bajo dicha jurisdicción”.

Adicionalmente, señala que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay “no consideran que la acción de protección no cumple con lo ordenado en el numeral 3 Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, por lo tanto en la sentencia que se encuentra ejecutoriada, según el hoy accionante, se evidencia que no se ha agotado la justicia ordinaria, inobservándose además el artículo 173 de la Constitución, en el cual se dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

En mérito de lo expuesto, un primer elemento a ser considerado en el caso *sub examine*, es el proceso dentro del

cual se ha emitido la sentencia hoy impugnada; en efecto, se observa que aquel obedece a un recurso de apelación de una acción de protección de derechos, la misma que conforme lo ha establecido el constituyente tiene por objeto la tutela directa y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, frente a un acto u omisión proveniente de una autoridad pública o de particulares³.

En ese orden de ideas, corresponde señalar la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana respecto a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional. Al respecto este Organismo constitucional en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0380-10-EP, que a su vez forma parte de la Gaceta Constitucional N.º 005, ha expresado⁴:

En ese sentido, la acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Norma Suprema, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y se puede presentar ante la vulneración de dichos derechos, por acción u omisión, de cualquier autoridad pública no judicial, o de los particulares, en los casos señalados en la Constitución y la ley. En efecto, la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado.

En virtud de lo señalado, el universo de análisis dentro de una acción de protección de derechos radica en la posible afectación a derechos constitucionales, siendo este el objeto a ser analizado por los operadores de justicia cuando tienen en su conocimiento esta clase de garantía jurisdiccional, no siendo factible simplemente, escudarse en cuestiones de legalidad para *prima facie* no atender una acción de protección de derechos. La Corte Constitucional del Ecuador, en su jurisprudencia ha manifestado:

Así las cosas, cabe recordar que todo ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales⁵...

Dentro del caso *sub examine*, el hoy accionante manifiesta que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay han inobservado la normativa constitucional y legal que rige a la acción de protección de derechos, puesto que a su criterio “se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 075-15-SEP-CC, caso N.º 0471-13-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 88.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Gaceta Constitucional N.º 005, publicada en el Registro Oficial N.º 005 del 27 de diciembre de 2013.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP; y, Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

de asuntos de legalidad”; sin embargo, conforme se determinó *ut supra* los jueces provinciales al conocer una acción de protección de derechos se convierten en jueces constitucionales⁶ y dada la naturaleza de la garantía jurisdiccional acción de protección, les correspondía analizar si en el caso puesto a su conocimiento se ha afectado dichos derechos constitucionales, en la especie el debido proceso.

En ese orden de ideas dentro de la sentencia impugnada se puede observar que los jueces provinciales se pronuncian respecto a la pretensión del recurrente en cuanto a la afectación al debido proceso dentro de un acto proveniente de la administración pública específicamente, la resolución de destitución del cargo N.º 04-JDRC-2012 del 26 de octubre de 2012, en contra del señor Ángel Rolando Uzho Gómez y el proceso que devino en esta resolución.

Una vez realizado un análisis integral del contenido de la sentencia de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dictada el 28 de marzo de 2013 a las 14:00, se puede evidenciar que los jueces abordan su análisis a partir de una afectación del derecho constitucional al debido proceso al no haberse notificado correctamente al accionante, lo cual a consideración de la Sala le generó indefensión, no permitiéndole adicionalmente, ejercitar su derecho a presentar y contradecir pruebas de descargo dentro del proceso administrativo instaurado en su contra; así lo expresan en la sentencia en estudio:

El Art. 82 Ibidem prescribe 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; y, el Art. 76 tipifica las garantías básicas del debido proceso. En esa línea si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos considera que el recurrente debe ser destituido del cargo y separado de las filas de la entidad es imprescindible que hubiera permitido al recurrente el derecho a la defensa, según lo estipulado en el Art. 76.7 de la Carta Fundamental, lo que no ocurre en este caso. En la especie, el accionante al ser juzgado por dicha Junta, al considerar que por ese juzgamiento debe ser destituido del cargo, esta Sala evidencia la violación del debido proceso, al no habersele notificado al accionante debidamente con actos procesales vitales jurídicamente hablando, habiendo a consecuencia de ello recaudado la prueba por encima y con desconocimiento de las garantías procesales a las que tenía y tiene derecho el sumariado.

Lo anteriormente expuesto, denota que los jueces provinciales atendiendo a la naturaleza de la acción de protección de derechos, han aplicado normas constitucionales y legales pertinentes, claras, previas y públicas; adicionalmente, su actuación se adecua a la jurisprudencia emitida por esta Corte Constitucional,

toda vez que se ha analizado la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía a la defensa, lo cual permite evidenciar que los jueces han observado el principio de seguridad jurídica dentro de la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento.

2. La sentencia impugnada ¿ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, el cual manifiesta:

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

En este orden de ideas, la motivación es un derecho 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 pueda considerarse adecuada.

De acuerdo a lo expresado en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, estos requisitos son: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional analizará por medio del test de motivación la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 28 de marzo de 2013 a las 14:00.

Razonabilidad

El parámetro de razonabilidad implica la observancia y aplicación por parte de los operadores de justicia de

⁶ La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia de precedente constitucional obligatorio N.º 0001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP determinó: “3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales...”.

disposiciones constitucionales, legales y/o jurisprudenciales acordes con la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento.

La Corte Constitucional en su sentencia N.º 198-14-SEP-CC, ha manifestado:

Respecto al elemento que se refiere a la explicación de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho, es conveniente señalar que este implica un correcto ejercicio hermenéutico por parte del juzgador mediante el cual se escojan los principios y normas jurídicas pertinentes a ser aplicados, en cuyos presupuestos normativos se adecuen los hechos fácticos del caso en concreto, vinculando racionalmente la aplicación de los principios y normas jurídicas con los antecedentes de hecho a través de una adecuada argumentación jurídica⁷.

Conforme se determinó en el problema jurídico anterior la sentencia impugnada deviene de una recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos, frente a lo cual esta Corte Constitucional evidencia que en la mentada decisión, los jueces provinciales han citado el artículo 88 de la Constitución de la República en relación a la garantía jurisdiccional acción de protección, posteriormente señalan que conforme al artículo 1 de la Constitución en relación con los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 7 y 9 ibidem, el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

A continuación, manifiesta que el artículo 76 numerales 1, 3, 4 y 7 literales **a**, **b**, **c**), **d**) y **h**, garantizan el derecho al debido proceso y la defensa de las partes procesales, contrastando esta normativa con la pretensión del recurrente quien alegó una afectación al debido proceso dentro de la tramitación del caso administrativo que devino en su separación de la institución educativa, vinculando la normativa empleada con los elementos particulares del caso concreto.

Los jueces provinciales en su sentencia citan y analizan la afectación del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, vinculándolo con la supremacía constitucional consagrada en el artículo 424 de la Constitución. Además de la normativa constitucional también refieren los artículos 5 y 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, que obligan a los jueces a acatar las normas constitucionales y garantizar los derechos de las personas, y citan los artículos 75, 346 y 1014 del Código de Procedimiento Civil que garantizan el respeto al debido proceso en cuanto la notificación a las partes.

Conforme lo expuesto, se puede observar que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, han dado cumplimiento al parámetro de razonabilidad al emplear normativa constitucional y legal acorde con la naturaleza de la acción puesta a su conocimiento.

Lógica

En cuanto al parámetro de la **lógica**, el mismo que implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si se ha cumplido este requisito, para lo cual se citará en primer lugar la estructura de la sentencia y luego la *ratio decidendi* centrales expuestas por parte de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

En cuanto a la estructura de la sentencia, aquella se encuentra compuesta por diez considerandos, en donde se determina: En el considerando PRIMERO, que se ha dado a la demanda el trámite establecido en el artículo 86 de la Constitución de la República; SEGUNDO, se establecen los antecedentes de la acción de protección de derechos expuestos por parte del accionante Ángel Rolando Uzho Gómez, quien sostiene que se ha vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa; TERCERO, determina la competencia de la Sala para conocer el recurso de apelación; CUARTO, determina la naturaleza de la acción de protección conforme el artículo 88, en concordancia con los artículos 1, 3 numeral 1 y 11 numerales 7 y 9 de la Constitución de la República; QUINTO, expone la solicitud del legitimado activo dentro de la acción de protección en donde se enuncia la vulneración al debido proceso y a la defensa; SEXTO, analiza el contenido de la Resolución N.º 04-JDRC-2012, en relación al señalamiento de casilla judicial del accionante; SÉPTIMO, la Sala realiza un análisis respecto a la presunta vulneración de derechos por falta de notificación en la casilla judicial N.º 1114 señalada por el entonces sumariado; OCTAVO, manifiesta que el Ministerio de Educación, la Junta de Resolución de Conflictos y el jefe administrativo de Talento Humano, tienen derechos y obligaciones, tal como lo establece el artículo 141 de la Constitución, y que en sus resoluciones deben observar el estricto cumplimiento a los derechos humanos y su resguardo, garantizados en la Norma Suprema; NOVENO, analiza el principio de supremacía constitucional contrastándolo con las normas del debido proceso, en la especie el artículo 76 numerales 1, 3, 4 y 7 de la Constitución; finalmente, en el considerando DÉCIMO, la Sala realiza un análisis de los derechos constitucionales vulnerados.

Una vez determinada la estructura de la sentencia, corresponde identificar las *ratio decidendi* con las cuales los jueces sustentaron su decisión; al respecto se puede observar que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, emplean como principal argumento el no haberse realizado la notificación dentro del proceso de sumario administrativo al accionante dentro de la casilla judicial señalada para el efecto; así en el considerando séptimo señalan que:

... la Sala de apelación funda su decisión en que la Sub Comisión Especial encargada de instaurar el sumario administrativo (...) no ha notificado en la casilla judicial 1114 señalada por el entonces sumariado (...) Esta omisión (vulneración) no puede considerarse subsanada, como lo manifiesta la parte accionada, por haber notificado absolutamente todo lo acontecido en el sumario administrativo a partir de la apertura del termino de

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 198-14-SEP-CC, caso N.º 0804-12-EP.

prueba únicamente en la casilla judicial número 246, ya que la primeramente señalada jamás fue dejada sin efecto y mal se pudo interpretar en ese sentido tal particular...

Posteriormente, analiza la vulneración a derechos constitucionales manifestando en la especie:

... esta Sala evidencia la violación del debido proceso, al no habersele notificado al accionante debidamente con actos procesales vitales jurídicamente hablando, habiendo a consecuencia de ello recaudado la prueba por encima y con desconocimiento de las garantías procesales a las que tenía y tiene derecho el sumariado, por lo que se concluye que la autoridad administrativa excedió sus facultades, pues el demandante ha sido destituido sin la garantía básica del derecho al debido proceso y en el que se da una nulidad constitucional ipso jure o de efectos inmediatos que deja sin valor legal la prueba obtenida al no poder contradecirla, dejándole en indefensión, vulnerando de esta forma disposiciones expresas de la Constitución, normas que prevalecen sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y en la que juezas y jueces, autoridades administrativas y servidores públicos aplicarán directamente además de las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En conclusión, el argumento central de la Sala es que debido a la incorrecta notificación en la casilla constitucional señalada por el entonces sumariado, los actos procesales no fueron debidamente conocidos por el accionante, lo que le generó indefensión, vulnerándose de esta forma el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, arribando a la siguiente conclusión:

El Art. 82 *Ibidem* prescribe 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; y, el Art. 76 tipifica las garantías básicas del debido proceso. En esa línea si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos considera que el recurrente debe ser destituido del cargo y separado de las filas de la entidad es imprescindible que hubiera permitido al recurrente el derecho a la defensa, según lo estipulado en el Art. 76.7 de la Carta Fundamental, lo que no ocurre en este caso.

Luego de lo cual emite sentencia en donde acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionante, revocando la sentencia venida en grado y, en consecuencia, admite la acción de protección planteada por el señor Ángel Rolando Uzho Gómez, dejando sin efecto la resolución de destitución del cargo N.º 04-JDRC-2012 del 26 de octubre del 2012.

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional evidencia que los argumentos señalados por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay guardan una concatenación lógica entre sí para arribar a una conclusión final en la parte resolutive de la sentencia, en donde frente a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa se concede el recurso de apelación propuesto; por lo tanto, se ha dado cumplimiento al parámetro de la lógica dentro del test de motivación.

Comprensibilidad

Finalmente, el parámetro de **comprensibilidad**, está relacionado con que la decisión judicial sea expuesta de manera clara y comprensible, puesto que la misma no solo esta direccionada hacia las partes procesales sino al gran auditorio social.

Del análisis de la sentencia se puede observar que la misma guarda una adecuada comprensibilidad dentro de su estructura y conclusiones, por tanto, esta Corte evidencia el cumplimiento de este parámetro.

A partir de las consideraciones expuestas y al analizar de manera integral la sentencia impugnada, esta Corte Constitucional determina que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 28 de marzo de 2013 a las 14:00, dentro del recurso de apelación presentado en referencia a la acción de protección de derechos, es razonable, lógica y comprensible, por lo tanto, no existe una vulneración al principio constitucional de motivación.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1077-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 158-16-SEP-CC**CASO N.º 0926-10-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La acción extraordinaria de protección fue presentada por el doctor Jaime Astudillo Romero en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, en contra de la sentencia dictada el 14 de mayo del 2010, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección signada con el N.º 01122-2010-0099.

Según lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General, el 8 de julio del 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0926-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Edgar Zarate Zarate y Manuel Viteri Olvera, mediante providencia del 21 de marzo del 2011, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0926-10-EP.

De conformidad con lo señalado en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la acción extraordinaria de protección N.º 0926-10-EP a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

La jueza constitucional sustanciadora mediante providencia del 11 de mayo de 2016, avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes.

Decisión judicial impugnada

El accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 14 de mayo de 2010, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el cual en lo principal, señala lo siguiente:

VISTOS: El Dr. Luis Crespo Arias, Juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, dicta sentencia en que “declara sin lugar la acción de protección constitucional propuesta”. De esta resolución interpone recurso de apelación la parte accionante. En conocimiento de la Sala, para resolver, considera: PRIMERO: Jurisdicción y Competencia.- Esta Sala tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el recurso interpuesto al amparo del No. 3, inciso 2º. del Art. 86 de la Constitución del Ecuador, en relación con el Artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) SEGUNDO. Validez del proceso. La demanda de acción de protección de derechos se ha sustanciado observándose las normas constitucionales previstas para las garantías jurisdiccionales que señala el Art. 86 literales a) y b) de la Constitución de la República (...) QUINTO.- MARCO CONSTITUCIONAL: La acción de protección fundamentalmente constituye un derecho que se otorga a la persona para acceder a la autoridad designada y tome las medidas conducentes para proteger los derechos fundamentales, constitucionalmente garantizados y consignados en la Carta Magna (...) SÉPTIMO. Análisis de la Sala. (...) Cabe al respecto invocar las mismas normas que cita el accionado para que la acción no prospere y que lógicamente son las que propician para su procedencia: La Ley de Educación Superior en el artículo 55 (...) el Reglamento del Sistema de Educación Superior (...) el Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior, el Estatuto de la Universidad de Cuenca, garantizan estabilidad; el Reglamento Académico de la Universidad de Cuenca (...) En atención a las normas citadas, las Autoridades de la Universidad, del caso en referencia, deben someterse a la Constitución (...) La fundamentación en la sentencia de declarar sin lugar por cuanto el reclamo tiene carácter residual, no tiene sustento jurídico toda vez que la Constitución siendo una norma suprema prevalece sobre cualquier otra (...) se aprecia por tanto la inobservancia de lo dispuesto en los artículos 327 de la Constitución y más ordenamiento jurídico

que norman la Educación Superior (...) Este derecho es el ponderado frente al principio de la Administración Pública (...) En la concurrencia de dos principios de aplicación de los derechos de igual jerarquía como son el derecho de la colectividad a ser servida con eficiencia, eficacia y calidad (...) y el otro derecho al trabajo (...) obliga a realizar un juicio de ponderación constitucional para que en el caso concreto triunfe el derecho al trabajo garantizado en nuestra carta magna (...) OCTAVO.- RESOLUCIÓN.- (...) haciendo justicia constitucional la Sala, “Administando justicia en nombre del pueblo soberano del Ecuador y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República” revoca la sentencia venida en grado y declara con lugar la acción de protección deducida por el Master Carlos Guillermo Álvarez Pazos en contra de la Universidad de Cuenca en la persona de su representante legal el Dr. Jaime Astudillo Romero, Rector, y dispone que garantizando su estabilidad laboral se lo extienda el nombramiento definitivo al accionante como docente Titular de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca dentro de un plazo de quince días...

Detalle y fundamento de la demanda

El 4 de marzo del 2010, el señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos presentó una acción de protección en contra de la Universidad de Cuenca, en la cual solicitó que se le otorgue un nombramiento definitivo en calidad de docente titular de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca, por cuanto había laborado desde octubre de 1985, como profesor accidental de quichua a tiempo parcial, suscribiendo varias acciones de personal en esa calidad.

El 24 de marzo del 2010, el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca resolvió declarar sin lugar la acción de protección constitucional propuesta. De esta decisión, el señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos interpuso el respectivo recurso de apelación.

El 14 de mayo del 2010, la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay revocó la sentencia subida en grado y declaró con lugar la acción de protección deducida por el señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos, disponiendo que se le extienda un nombramiento definitivo como docente Titular de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca, dentro de un plazo de 15 días.

El accionante manifiesta que no cabe duda que el mecanismo por el cual se pretende formar parte de la burocracia estatal, bajo la categoría de servidor público específicamente, en la cátedra universitaria, está reñida con la Constitución del Ecuador en su artículo 228, y que al no observarlo, se está vulnerando el derecho a la igualdad.

Además señala que el momento en que se otorgan nombramientos definitivos como docentes universitarios, sin la respectiva práctica de un concurso de méritos y oposición, se está coartando el derecho que tienen aquellos

ciudadanos de participar en igualdad de condiciones en dichos procesos, produciendo un fenómeno de discriminación.

El legitimado activo alega que dar paso a lo resuelto en la sentencia objeto de la presente impugnación, permitiría institucionalizar de manera negativa un fraude a la Constitución, pues se establecería la posibilidad de que la autoridad nominadora, con el fin de beneficiar a determinados ciudadanos, se abstenga de llamar a concurso de méritos y oposición para la cátedra universitaria, se limite a otorgar contratos y nombramientos, esperando ser demandado para así otorgar nombramientos definitivos a quienes le convenga.

Asimismo, el accionante menciona que se ha vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia impugnada carece de motivación real y lógica, sustentándose en la cita breve e ilógica de hechos y normas jurídicas.

Señala que la sentencia impugnada, adolece de motivación ya que se limita a ejercer un análisis de mera legalidad que no es pertinente para casos como los que nos ocupa, que los jueces de la Sala limitan el caso a la lógica de un litigio en materia laboral, cuando para la dilucidación razonable del mismo, se necesita considerar la naturaleza constitucional de la estabilidad, el ingreso y salida a la burocracia pública.

Finalmente, el accionante manifiesta que los jueces demuestran de manera expresa, falta de sustento jurídico constitucional y de motivación sustancial a su resolución, porque hacen referencia a la ponderación del derecho al trabajo frente al ingreso a la función pública, sin que medie una operación de ponderación, y que por tanto, se evidencia una enorme falta de motivación e inconstitucionalidad de la sentencia.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El legitimado activo alega que la decisión judicial impugnada, ha vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, y en consecuencia de este, el derecho a la igualdad.

Pretensión concreta

El accionante solicita que la Corte Constitucional en sentencia, declare que:

... se retrotraiga el caso al momento de la violación de los derechos mencionados, para que con intervención de nuevos jueces se reinicie la sustanciación del caso y se subsanen las violaciones constitucionales que correspondan (...) Se considere las características del presente caso para que los Señores Jueces de la Corte Constitucional ejerciendo las potestades y competencias que le otorga la Constitución de 2008, dicten una sentencia hito, que regule lo relativo al ingreso y permanencia en la burocracia pública en todos los niveles...

De la contestación y sus argumentos**Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**

De fojas 25 a 26 del expediente constitucional, consta el informe de descargo presentado por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay y en lo principal, manifiestan lo siguiente:

... los jueces de la Segunda Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Azuay estiman que la demanda es infundada porque de acuerdo con las constancias procesales constantes de los antecedentes del proceso y el análisis técnico jurídico constitucional que se deja consignado, no cabe que sea aceptada, por lo que pedimos se la rechace por improcedente, o en su lugar la inadmisibilidad toda vez que dicha acción se propone a los veinticuatro días de haber conocido la resolución...

Procuraduría General del Estado

A fojas 37 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado y en lo principal, señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 018, y adjunta copia certificada de la acción de personal que acredita la calidad en la que comparece.

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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, esto en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículos 3 numeral 8 literal c, y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales no quede en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Norma Suprema vigente, mediante esta acción, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Este Organismo a través de la sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, señaló 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.

Asimismo, es pertinente recalcar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a examinar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales.

Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Jaime Astudillo Romero en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, le corresponde a esta Corte verificar si la sentencia del 14 de mayo de 2010 a las 09:25, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha vulnerado derechos constitucionales; por lo cual, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. El fallo impugnado, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República y como consecuencia, el derecho constitucional a la igualdad?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **El fallo impugnado, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que la sentencia impugnada carece de motivación real y lógica.

La Constitución de la República ha previsto como parte de las garantías del derecho al debido proceso, la obligación que tienen los servidores públicos de motivar sus resoluciones, es así que el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, expresa lo siguiente:

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.

Conforme establece el texto constitucional, la motivación es una garantía fundamental que tutela un proceso justo, determina que todas las decisiones judiciales se encuentren justificadas racionalmente, mediante la debida correlación entre las premisas que conforman una decisión.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 124-14-SEP-CC expedida dentro del caso N.º 0523-12-EP, ha determinado que:

... la motivación no plantea una exigencia encaminada a que los jueces realicen una descripción aislada de los hechos y una transcripción de normas jurídicas, sino que, por el contrario, plantea la obligación de correlacionar los elementos que conforman una decisión, estableciendo la pertinencia o no de una norma jurídica respecto de un elemento fáctico determinado, acompañado de un ejercicio de profunda razonabilidad mediante el cual el juez emita las conclusiones de dicha correlación, y finalmente en base a todas estas valoraciones, resuelva el caso que se encuentra bajo su conocimiento.

De acuerdo a lo señalado, la motivación constituye un derecho que garantiza que las autoridades públicas en todas las resoluciones que emitan, realicen una exteriorización de las razones por las que se toma una decisión determinada, las cuales deben estar relacionadas con las normas jurídicas pertinentes a la naturaleza del caso.

Asimismo, este Organismo acerca de la garantía de la motivación, ha desarrollado un test que debe ser aplicado por las autoridades judiciales, el mismo está compuesto por tres parámetros: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

A través de la sentencia N.º 227-12-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1212-11-EP, este Organismo implementó el denominado “test de motivación” y expresó:

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.

Continuando con el análisis del caso, es importante realizar el test de motivación con el fin de establecer si la decisión emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay cumple con los tres requisitos previstos para una debida motivación.

El primer elemento en análisis es el parámetro de la **razonabilidad**, que implica que la decisión judicial impugnada se encuentre fundamentada en principios constitucionales y en disposiciones jurídicas que guarden concordancia con la naturaleza del caso.

En la sentencia bajo análisis, se observa que en el considerando primero, las autoridades judiciales establecieron su jurisdicción y competencia, señalando: “Esta Sala tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el recurso interpuesto al amparo del N.º 3 inciso 2º. del Art. 86 de la Constitución del Ecuador, en relación con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

De la misma manera en el considerando segundo, los jueces se refieren a la validez del proceso, manifestando que la acción de protección se ha sustanciado en observancia del artículo 86 de la Constitución así como la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Posteriormente, en el considerando sexto de la sentencia impugnada, los jueces de la Sala se refieren al marco constitucional y citan el artículo 88 de la Constitución, el cual establece el objeto de la acción de protección y además, señalan que la acción de protección constituye un derecho que se otorga a las personas para acceder a la autoridad designada y se tome las medidas conducentes para proteger los derechos fundamentales.

En el considerando séptimo, relacionado con el análisis de la Sala, los jueces hacen referencia a la acción de protección, señalan nuevamente el artículo 88 e invocan normas infraconstitucionales como la Ley de Educación Superior, el Reglamento del Sistema de Educación Superior, el Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior y el Estatuto de la Universidad de Cuenca.

Por lo señalado en líneas anteriores, esta Corte observa que los jueces al dictar el fallo impugnado, identificaron las normas constitucionales e infraconstitucionales; sin embargo, la sentencia se torna irrazonable porque no considera el artículo 228 de la Constitución, el cual está relacionado con la naturaleza jurídica del presente caso, toda vez que su análisis resulta necesario en la medida en que de su lectura se desprende una condición que debía ser considerada por los jueces de apelación, relacionada con la necesidad de participar y ganar un concurso para ingresar al sector público.

Una vez examinado este primer requisito, la Corte considera que la sentencia emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay incumple con el parámetro de razonabilidad.

Por otro lado, se encuentra el parámetro de la **lógica**, la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 228-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1815-11-EP, manifestó lo siguiente:

Con relación a este criterio, este máximo órgano de interpretación constitucional reitera que la lógica es el resultado de la coherencia materializada en la interrelación que surge entre las premisas fácticas, las normas legales aplicadas al caso concreto y la posterior decisión. La mencionada interrelación se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma que se configura con la presencia de una causa (premisas fácticas) vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión, esta última conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión.

Del caso *sub judice*, se advierte que las autoridades judiciales que emitieron el fallo impugnado, manifiestan:

... SÉPTIMO.- Análisis de la Sala (...) En la concurrencia de dos principios de aplicación de los derechos de igual jerarquía como son el derecho de la colectividad a ser servida con eficiencia, eficacia y calidad que se garantizaría solamente mediante el respectivo concurso de méritos y oposición para las personas que desean ingresar en la función pública; y el otro derecho a trabajo que el Estado garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, obliga a realizar un juicio de ponderación constitucional para que en el caso concreto triunfe el derecho al trabajo garantizado en nuestra Carta Magna...

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 067-12-SEP-CC emitida en el caso N.º 1116-10-EP, respecto de la ponderación, ha previsto que para realizar este ejercicio hermenéutico se debe partir de dos categorías normativas paritarias, donde se deben balancear dos derechos constitucionales en conflicto dentro de un caso concreto con el objetivo de que atendiendo a los elementos fácticos y particularidades de cada caso, el intérprete constitucional le otorgue primacía a un derecho por sobre el otro.

Al verificar la sentencia motivo de esta acción, la Corte Constitucional observa que las autoridades judiciales emiten una resolución sin realizar el respectivo ejercicio de ponderación, se limitan a decir que los derechos en conflicto, en este caso, son el derecho de la colectividad a ser servida con eficiencia, eficacia y calidad, y por otro lado, el derecho al trabajo. Esta Corte no advierte fundamentos relacionados al por qué los juzgadores consideran que existe una colisión de derechos y en consecuencia, tampoco encuentra los argumentos que demuestren por qué ha prevalecido para el caso concreto un derecho sobre el otro.

En el considerando séptimo de la sentencia, los jueces mencionan: “En la concurrencia de dos principios de aplicación de los derechos de igual jerarquía como son el derecho de la colectividad a ser servida con eficiencia, eficacia y calidad que se garantizaría solamente mediante el respectivo concurso de méritos y oposición para las personas que desean ingresar en la función pública; y el otro derecho al trabajo...”. De lo citado se evidencia que los jueces de instancia únicamente, señalan cuáles son los derechos que entran en colisión sin realizar una debida argumentación en la que expliquen los motivos en los que se basaron para concluir que existe una confrontación entre los derechos mencionados.

Por otro lado se evidencia en el considerando séptimo de la decisión, lo siguiente: “... el Estado garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, obliga a realizar un juicio de ponderación constitucional para que en el caso concreto triunfe el derecho al trabajo garantizando nuestra Carta Magna...”. De acuerdo a lo citado y del análisis minucioso de la demanda, se constata que los jueces de la Sala se limitaron a mencionar que el derecho al trabajo debía prevalecer sobre el derecho de la colectividad a ser servida con eficiencia, eficacia y calidad, sin que existan fundamentos para llegar a dicha conclusión.

Por tanto, en el fallo impugnado, no se evidencia que las premisas fácticas estén conectadas con la conclusión; demostrándose que la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay, al no emitir una resolución argumentada, contravino el requisito de lógica.

Para finalizar con el test de motivación, se analizará el parámetro de la **comprensibilidad**, el cual, según la sentencia N.º 204-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0025-11-EP, se refiere a:

... la claridad en el lenguaje que se utilizó en la sentencia con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social más allá de las partes en conflicto (...) por palabras de uso común, legible y entendible a favor de los destinatarios de la decisión. Empero, esta Corte Constitucional debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan a la postre en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo.

En el presente caso se observa que los jueces utilizaron palabras de uso común y legibles; sin embargo, al no cumplir con los parámetros de la razonabilidad y la lógica, la sentencia impugnada se vuelve incomprensible.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que la sentencia impugnada por el doctor Jaime Astudillo Romero en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, se encuentra indebidamente motivada y por lo tanto, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República y como consecuencia de ello el derecho constitucional a la igualdad?

El accionante en su demanda, sostiene que las autoridades judiciales que emitieron la sentencia impugnada inobservaron el artículo 228 de la Constitución de la República. En virtud de esta alegación, la Corte considera necesario verificar si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia de ello, el derecho a la igualdad.

El legitimado activo señala que al momento en que se otorgan nombramientos definitivos como docentes universitarios, sin la respectiva práctica de un concurso de méritos y oposición, se está coartando el derecho que tienen aquellos ciudadanos de participar en igualdad de condiciones en dichos procesos, por lo tanto, todo ciudadano que de manera potencial tenga los méritos y las credenciales para ser docente, posiblemente no podrá serlo, pues no se respeta el mandato constitucional del llamamiento a un concurso público, produciendo un fenómeno de discriminación.

El derecho a la seguridad jurídica como pilar primordial de los derechos fundamentales, se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La seguridad jurídica es un derecho que garantiza no solo la sujeción a un marco jurídico determinado, sino que, principalmente, resalta la supremacía constitucional de la cual se encuentra investida la Constitución de la República, pues asegura su respeto, lo cual se traduce además en el respeto a los derechos constitucionales en ella reconocidos.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 039-14-SEP-CC emitida en el caso N.º 0941-13-EP, realizó un pronunciamiento acerca de la seguridad jurídica: “En este sentido, este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento”.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 82 de la Constitución y lo mencionado por la Corte en la sentencia previamente citada, a este Organismo le corresponde verificar si los jueces de instancia aplicaron las normas concretas relacionadas a la naturaleza jurídica del presente caso.

El doctor Jaime Astudillo Romero en calidad de representante legal de la Universidad de Cuenca, manifiesta que “... no cabe duda que el mecanismo por el cual, se pretende formar parte de la burocracia estatal, bajo la categoría de servidora pública, específicamente en la cátedra universitaria, está reñida con la Constitución del Ecuador en su artículo 228...”.

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

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 116-16-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 0555-12-EP, ha manifestado:

... la Constitución de la República es clara al expresar que toda persona, -con excepción de cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción-, que desee ingresar al servicio público, acceder ascensos o promociones en la carrera administrativa, debe someterse a concursos de méritos y oposición, mismos que se desarrollarán a través de un sistema de selección transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático.

Como puede observarse, esta Corte ha considerado que es una condición necesaria para el ingreso al sector público, el sometimiento al correspondiente concurso de méritos y oposición. En el caso *sub judice*, el nombramiento provisorio que tenía el señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos conel que laboraba en calidad de profesor accidental en la Universidad de Cuenca, no le confería un estatus jurídico distinto al de otras personas interesadas en acceder al servicio público como docente de forma permanente, por cuanto no es posible generar estabilidad o permanencia en este sector por el hecho de haber laborado con un nombramiento provisional en dicha institución de educación superior, la cual es de carácter público y es financiada por el Estado, en consecuencia su personal tiene la calidad de servidores públicos.

En este sentido, esta Corte estima arbitraria la decisión impugnada, por cuanto otorga un nombramiento definitivo como docente titular de una universidad pública a un ciudadano, sin que cumpla con la condición jurídica inexorable de participar y ganar el respectivo concurso, inobservando el artículo 228 de la Constitución de la República.

En relación a este problema jurídico, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 053-16-SEP-CC emitida en el caso N.º 0577-12-EP, señaló:

... la expedición de un nombramiento definitivo, solo puede obedecer a la finalización de un concurso público de méritos y oposición, desarrollado bajo los parámetros constitucionales y legales que los regulan; sin que sea posible, bajo ningún supuesto fáctico legal, la otorgación de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana, que no haya participado y ganado el correspondiente concurso, en tanto, esto representaría obviar el proceso administrativo legalmente establecido, generando un acto ilegal y violatorio de la normativa constitucional.

Los jueces que emitieron el fallo impugnado, al otorgar un nombramiento definitivo, sin que previamente el entonces accionante haya ganado el respectivo concurso de méritos y oposición, vulneraron la normativa constitucional que plantea condiciones de obligatoria observancia tanto para los operadores jurídicos, así como para las instituciones del sector público. En consecuencia de lo expuesto, esta Corte considera que la decisión judicial objeto de la presente acción, ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Por otro lado, el accionante manifiesta que la posibilidad de otorgar nombramientos definitivos a los docentes de la

Universidad de Cuenca o en cualquier universidad del país, sin que haya mediado un concurso de méritos y oposición, tal como lo manda la Constitución ecuatoriana, se constituye en una flagrante violación del derecho constitucional a la igualdad. Respecto al derecho acusado como vulnerado, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias, entre ellas podemos citar las siguientes:

Sentencia N.º 010-14-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1250-11-EP, señaló:

... de acuerdo con este rol 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 o lo que es lo mismo, los sujetos que se hallen en determinada situación jurídicamente relevante, deben recibir el mismo tratamiento.

Sentencia N.º 022-10-SIS-CC dentro del caso N.º 0003-09-IS, se pronunció de la siguiente manera:

La Corte Constitucional para el período de transición, considera que es indispensable el respeto del derecho a la igualdad. En ese sentido, es menester que se cumpla esta orden conforme los mandatos constitucionales, así, se realiza la siguiente adición explicativa a esta disposición, pues la frase “se cumpla en sí la igualdad de condiciones”, implica el cumplimiento del Art. 228 de la Constitución de la República, de necesaria regulación en cuanto al ingreso, el acceso y la promoción en la carrera administrativa, que debe realizarse mediante Concurso de Méritos y Oposición...

A partir de los criterios citados y considerando que en el caso en análisis se ha conferido un nombramiento sin que previamente se haya realizado el correspondiente concurso de méritos y oposición previsto en el artículo 228 de la Constitución, se ha configurado una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y en consecuencia, se ha materializado un trato diferenciado para el caso del señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos.

Este trato diferenciado no resulta justificado, pues el hecho de haber laborado en una determinada modalidad en una universidad, no genera un privilegio respecto de otras personas que se encuentran en igualdad de condiciones, que para acceder al servicio público de forma permanente requieren participar en un concurso de méritos y oposición. En consecuencia de lo expuesto, esta Corte declara la vulneración del derecho constitucional a la igualdad, toda vez que se he verificado la existencia de un trato diferenciado no justificado.

Por las consideraciones señaladas, la Corte Constitucional determina que la sentencia del 14 de mayo del 2010, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución y como consecuencia de ello, el derecho constitucional a la igualdad establecido en el artículo 66 numeral 4 ibidem.

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 la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República; a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 ibidem, y como consecuencia, el derecho a la igualdad contenido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 14 de mayo del 2010 a las 09:25, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia dictada el 24 de marzo del 2010 a las 08:01, por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, que declaró sin lugar la acción de protección presentada por el señor Carlos Guillermo Álvarez Pazos.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 18 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0926-10-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 159-16-SEP-CC

CASO N.º 1272-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Manuel Eugenio Morocho Quinteros y Efraín Marcelo Matute Molina, en calidades de alcalde de Azogues y procurador síndico municipal, representantes legales de la Ilustre Municipalidad de Azogues, presentaron acción de protección en contra de la sentencia dictada el 6 de julio de 2010 por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 199-10.

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, el 9 de septiembre de 2010, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Alfonso Luz Yunes mediante voto de mayoría dictado el 7 de diciembre de 2010, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1272-10-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional le correspondió al juez constitucional Edgar Zárate Zárate actuar como juez sustanciador, por lo que mediante providencia dictada el 8 de febrero de 2012, avocó conocimiento de la presente causa.

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

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo del 3 de enero del 2013, le correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

El juez sustanciador mediante providencia del 20 de abril de 2016, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y en lo principal dispuso se notifique con el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, a la señora Margoth Elizabeth Bonilla, al procurador general del Estado y a los legitimados activos en la casilla constitucional señalada para el efecto.

Sentencia o auto que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 6 de julio de 2010, por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 199-10, que en lo principal estableció:

JUEZ PONENTE: Dr. Germán Pacheco Gárate.

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CAÑAR.- SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y DE TRÁNSITO.- Azogues, 6 de julio de 2010.- Las 14h30.- VISTOS: [...] SEPTIMO.- Del considerando QUINTO de esta resolución, se desprende la existencia de tres convenios de cooperación, vigentes desde febrero de 2005 hasta diciembre de 2007, mediante facturas se justifica la relación laboral durante el año dos mil ocho, y con otro convenio el del año 2009, firmamos entre el Alcalde y Procurador Síndico de la I. Municipalidad de esta ciudad, de ese entonces Dr. Víctor Hugo Molina y Dr. Jorge Urgiles Macancela y la señorita Margarita Elizabeth Bonilla Calle, igualmente consta factura de Enero de 2010, el reconocimiento de los funcionarios de la Municipalidad ante el Inspector de Trabajo del Cañar que adeudan las remuneraciones de enero y febrero a las Promotoras Bibliotecarias; y las comunicaciones remitidas al señor Alcalde y Procurador Síndico de la I. Municipalidad de Azogues, para que se renoven los convenios con las bibliotecarias. Al respecto, “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”, garantiza la Constitución de la República en el Art. 326, en relación con el Art. 11 No. 6 ibidem., por el cual establece que “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía, sin embargo, la demandada pretende que los servicios de la actora son de cooperación y ocasionales, cuando la realidad es que existe una necesidad permanente de su labor para con la I. Municipalidad, es decir no temporal, tanto es así que no ha prescindido de sus labores en ningún momento durante el tiempo indicado y bajo la figura de convenio de cooperación, aplicando la modalidad precarizadora para no extender nombramiento o llamar a concurso de oposición y méritos, prohibida expresamente por el Art. 327 de la Constitución de la República [...] en el caso de la especie, se ha tratado de simular estos contratos estableciéndolos como convenios de cooperación, mismos que se encuentran contemplados en la ley; y, que además establecen que el pago se lo realizará con recursos del Municipio, pero por intermedio de la Dirección de Educación, lo que confirma aún más lo señalado. Con lo cual se demuestra que la I. Municipalidad de Azogues, ha incurrido en “ACTOS u OMISIONES” prohibidos por el Art. 88 de la Constitución de la República, actos del poder público que no mantienen conformidad con los principios y disposiciones constitucionales, irrespetando el derecho a la estabilidad [...]

En conclusión, los accionados, han vulnerado el derecho al trabajo garantizado en los Arts. 33, 66 Nos. 15 y 17; 229, 325, 326 de la Constitución de la República, Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 14 de la Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre [...] OCTAVO.- En mérito de lo expuesto y de conformidad con el Art. 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Sala “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”, revoca la sentencia subida en grado y, declara con lugar el recurso interpuesto, disponiéndose en consecuencia, que en el plazo de quince días el señor Alcalde de la I. Municipalidad del Cantón Azogues, Arq. Eugenio Mocho Quinteos, expida el NOMBRAMIENTO DEFINITIVO a favor de la señorita Margoth Elizabeth Bonilla [...].

Antecedentes del caso en concreto

El 8 de junio de 2010, la señora Margoth Elizabeth Bonilla Calle presenta una demanda de acción de protección en contra de la I. Municipalidad de Azogues, en las personas de su alcalde y procurador síndico municipal, exigiendo se le extienda el respectivo nombramiento como bibliotecaria así como se le cancele todos los beneficios que por ley le corresponden y que a su criterio no se le han pagado desde hace más de 15 años, lo cual alega vulnera sus derechos constitucionales.

Dicha demanda, en primera instancia fue conocida por el juez cuarto de la niñez y adolescencia del Cañar, quien mediante sentencia del 17 de junio de 2010 a las 11:30 resolvió: “... inadmite la acción de protección propuesta por la señorita: Margot Elizabeth Bonilla Calle, en contra del señor Alcalde...”.

La accionante interpuso recurso de apelación, el mismo que fue resuelto mediante sentencia del 6 de julio de 2010 a las 14:30, por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, quienes en lo principal resuelven: “... revocar la sentencia subida en grado y, declara con lugar el recurso interpuesto, disponiéndose en consecuencia, que en el plazo de quince días el señor Alcalde (...) expida el NOMBRAMIENTO DEFINITIVO a favor de la señorita Margot Elizabeth Bonilla Calle...”.

Los accionados solicitan aclaración de la resolución del 6 de julio de 2010, siendo resuelto mediante providencia del 21 de julio de 2010.

Finalmente, en virtud de considerar que esta sentencia atenta a derechos constitucionales, el arquitecto Manuel Eugenio Morocho Quinteros y el doctor Efraín Marcelo Matute Molina, es sus calidades de alcalde de Azogues y procurador síndico municipal, respectivamente, el 24 de agosto de 2010, presentaron acción extraordinaria de protección.

Argumentos planteados en la demanda

Los accionantes comparecen en calidad de alcalde y procurador síndico de la Ilustre Municipalidad de Azogues, y señalan en lo principal:

Que la presente acción extraordinaria de protección se dirige en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar al vulnerar su derecho constitucional al debido proceso, entendiéndose a este, como un derecho básico y fundamental del ser humano, que garantiza mínimas condiciones de respeto del procedimiento, el mismo que conlleva acciones de favorabilidad, permisibilidad, juez natural, obligatoriedad del juzgador de explicar la razón que tiene para tomar una resolución.

Señalan que el debido proceso es una garantía respecto del ejercicio de las funciones y atribuciones de la potestad pública al juzgar, buscando eliminar el ejercicio arbitrario del poder en contra de las personas naturales y jurídicas, pues la sujeción al imperio de la ley en muchas ocasiones es omitida por los juzgadores de la tramitación de sus procesos, vulnerando las reglas propias de cada procedimiento y dejando en indefensión al administrado.

Alegan además, la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y expedita de los derechos, la cual implica no solo el acceso a la justicia, sino que la misma se convierta en una tutela judicial efectiva, en la que los jueces deben ser imparciales, respetando la igualdad ante la ley.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección alegan la vulneración de varios derechos constitucionales, sin embargo, sus argumentaciones se centran en cuestionar la vulneración de los derechos al debido proceso y tutela judicial efectiva.

Pretensión

Los accionantes solicitan que los jueces de la Corte Constitucional declaren en sentencia:

- La existencia de la vulneración de nuestro derecho constitucional al debido proceso y a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de nuestros derechos y demás disposiciones constitucionales invocadas, que causan grave e irreversible daño al Gobierno Local en la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar (...)
- Se adopten todas las medidas pertinentes para una reparación integral de nuestro derecho y se deje sin efecto la sentencia (...)
- De conformidad con lo que determina el Art. 87 de la Carta Fundamental, se servirán ordenar medidas cautelares necesarias, para suspender la ejecución en la sentencia y su aclaración...

Contestación a la demanda

Los doctores Germán Pacheco Garate, Tiberio Torres Regalado y Rosendo Idrovo Vásquez, jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, señalan lo siguiente:

Que la Constitución de la República en su artículo 88, conceptúa la acción de protección como una de las garantías

jurisdiccionales para la defensa de los derechos cuando hayan sido vulnerados, y al ser esto así, el legitimado activo o titular afectado tiene la vía expedita para acceder a la jurisdicción constitucional mediante el control que ejerce el juez sobre los actos del poder público en relación a los derechos vulnerados, los que por ser consustanciales al hombre –como es el derecho al trabajo y su garantía de estabilidad– no requieren declaratoria previa y pueden ser reclamados directamente.

Que la Sala al emitir su resolución tuvo muy en cuenta y respetó que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social; y por lo mismo, asumieron la obligación de garantizar sin discriminación alguna el goce efectivo de los derechos constitucionales, y que la Constitución es la norma suprema que debe ser aplicada directamente y sobre todo cuando se trata de personas que presten sus servicios con estos llamados sucesivos contratos.

En cuanto al derecho a la defensa, señalan que en ningún momento les fue coartado, ya que los representantes legales han podido ejercitar de manera amplia su derecho a defenderse.

Señalan que la Sala en todas sus actuaciones y en la que ha motivado la presente acción, ha observado cuanto dispone la Constitución, la ley y la jurisprudencia, por lo que estiman que la acción planteada es inmotivada, antojadiza tendiente a causar daño a jueces con larga trayectoria en la función judicial, y a procurar justificar actos u omisiones en que incurrieron, sin reparar que estaban obligados a cumplir con las normas vigentes a esa fecha y las resoluciones de los entes a los que voluntariamente se sometieron, por lo que con todo comedimiento solicitan rechazar la infundada acción extraordinaria de protección deducida en su contra.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

Por tanto, los accionantes Manuel Eugenio Morocho Quinteros y Efraín Marcelo Matute Molina, en calidad de alcalde y procurador síndico del Municipio de Azogues se encuentran legitimados para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...”, y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que señala: “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

Análisis constitucional

A partir de los antecedentes fácticos y jurídicos que obran en el caso *sub examine* y en razón de la fundamentación expuesta por los accionantes al formular la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional estima necesario sistematizar el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida el 6 de julio de 2010, por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación?

Los legitimados en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiestan que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto los jueces de la Sala arbitrariamente han emitido su resolución sin determinar los motivos o razones que le llevaron a dictar la misma, lo cual los dejaría en indefensión.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República que determina: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Conforme a lo establecido en la Constitución de la República, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, se constituye en el fundamento de una administración de justicia eficiente y adecuada, que se encuentra amparada por un conjunto de garantías a favor de las personas.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 034-16-SEP-CC, estableció:

La tutela judicial efectiva se constituye por lo tanto en aquel derecho que garantiza que las personas accedan a la justicia de forma óptima, obteniendo de esta una justicia imparcial y expedita en la que se apliquen los principios de inmediación y celeridad. De esa forma, este derecho garantiza a su vez el ejercicio del derecho a la defensa en tanto establece que bajo ningún concepto las partes deberán quedar en indefensión¹.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha determinado que el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se garantiza de la siguiente manera:

... en un primer momento, cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley ni restrinjan derechos constitucionales; en un segundo momento, cuando se ha accedido a la justicia, se garantiza que el proceso sea sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita de los derechos asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto de este se obtenga una decisión debidamente fundamentada en derecho, la cual deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta².

En base al criterio expuesto por la Corte Constitucional, es evidente la relación del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en su segundo momento, por cuanto uno de los parámetros para establecer si se garantizó o no el derecho a la tutela judicial efectiva, es a través de la emisión de una sentencia debidamente motivada.

La relación de estos dos derechos ha sido establecida por la Corte en las sentencias Nros. 003-16-SEP-CC, 037-16-SEP-CC, 066-16-SEP-CC, entre otras. Sobre esta base, es necesario determinar que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I que establece:

Art. 76 En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

I. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se

enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

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

En tal virtud, la motivación es una garantía sustancial del debido proceso, que se traduce en el derecho que tienen todas las personas a recibir decisiones judiciales debidamente fundamentadas, lo cual implica que las mismas no deben agotarse en la enunciación de antecedentes de hecho y normas jurídicas, sino deben justificar la relación directa entre las premisas fácticas y jurídicas, a partir de las cuales el juez emite una valoración al respecto. En otras palabras, la motivación exige a las autoridades judiciales la explicación de las razones por las cuales se expide una resolución con la finalidad de que las personas puedan conocer su contenido y entender los motivos por los cuales se ha dictado la misma.

Este Organismo ha señalado que para que una sentencia se encuentre motivada, deberá cumplir con tres requisitos, siendo estos: razonabilidad, la cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción; lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y 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.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional procederá a verificar si la sentencia impugnada garantizó los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y por ende el debido proceso en la garantía de la motivación.

Acceso a los órganos judiciales

Del análisis del expediente constitucional se evidencia que el 8 de junio de 2010, la señora Margot Elizabeth Bonilla Calle por sus propios y personales derechos presentó acción de protección en contra del alcalde y procurador síndico de la Ilustre Municipalidad de Azogues.

A foja 30 del expediente de primera instancia consta el auto de calificación de la demanda, por medio del cual el Juzgado Cuarto de la Niñez y Adolescencia dispone se cite a la institución demandada, así como al procurador general del Estado.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 103-13-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 019-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0542-15-EP.

El 15 de junio de 2010, se llevó a cabo una audiencia pública a la cual comparecieron las partes procesales. Posteriormente, el juez cuarto de la niñez y adolescencia del Cañar, dicta sentencia el 17 de junio de 2010, en la cual inadmite la acción de protección, decisión que fue debidamente notificada.

La accionante mediante escrito presentado el 18 de junio de 2010, presentó recurso de apelación, el cual correspondió conocer a la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, quienes mediante sentencia dictada el 6 de julio de 2010, resuelve revocar la sentencia subida en grado y declarar con lugar el recurso interpuesto por la señora Margoth Elizabeth Bonilla, decisión que es notificada a las partes conforme consta de la razón sentada por el secretario de la Sala.

Finalmente, el alcalde y procurador síndico del Municipio de Azogues solicitaron aclaración de la sentencia que resuelve el recurso de apelación dentro de la acción de protección, el mismo que es atendido mediante providencia del 21 de julio de 2010.

Por las consideraciones expuestas, se desprende que los accionantes han accedido a la justicia sin ningún tipo de condicionamiento o limitación, tal es así que presentaron recurso de apelación en contra de la decisión dictada en primera instancia dentro de la acción de protección, siendo citados en todas las actuaciones procesales, compareciendo a la audiencia señalada en primera instancia, y fueron notificados con la sentencia que resolvió el recurso de apelación interpuesto, por lo que finalmente dicha institución solicitó aclaración de la misma. En base a lo expuesto, se ha cumplido con el primer elemento de la tutela judicial efectiva.

Observancia de las garantías del debido proceso

Considerando que los accionantes determinan que la sentencia que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional procederá a determinar si la sentencia impugnada se encontró debidamente motivada, para lo cual se debe precisar que la misma resuelve una acción de protección, lo que constituye en una garantía jurisdiccional creada en la Constitución del 2008 con el objetivo de proteger derechos constitucionales, tal como dispone el artículo 88 de la Constitución de la República, que establece:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una violación de derechos constitucionales, por acto u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Por su parte el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

Por consiguiente, conforme lo expuesto en la disposición constitucional y legal citada, la acción de protección es una garantía nueva en el constitucionalismo ecuatoriano, cuya finalidad primordial es la protección de derechos constitucionales.

Por las consideraciones expuestas y tomando en cuenta lo señalado respecto de la naturaleza de la acción de protección, es obligación de los jueces constitucionales verificar la vulneración de derechos a través de una debida argumentación, a partir de lo cual puedan arribar a la conclusión de si el tema debatido corresponde a un tema de legalidad o de constitucionalidad.

Es así que este Organismo ha señalado en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1826-12-EP lo siguiente:

... si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 2014-12-EP, determinó:

Al ser así, los jueces constitucionales en el conocimiento de una acción de protección, deben verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello, determinar si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria. Por consiguiente, los jueces constitucionales cuando nieguen una acción de protección bajo el único fundamento de que se trata de un asunto de legalidad, sin haber efectuado la verificación señalada, vulnerarán derechos constitucionales e incumplirán su deber de proteger derechos³.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional ha establecido el escenario jurídico frente al cual nos encontramos, procederá a establecer si la sentencia impugnada cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2014-12-EP.

Razonabilidad

En virtud de que la decisión impugnada deviene de un recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos, esta Corte evidencia que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, inician su análisis determinando su competencia para conocer y resolver la presente acción conforme lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como por el sorteo efectuado.

Así también en el considerando sexto se refieren al objeto de la acción de protección previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, a partir del cual precisa:

Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución; y, b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, por lo que, su más alto poder consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacional de derechos humanos, cuya normativa será de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público administrativo o de judicial, de oficio o a petición de parte...

Conforme se desprende de la descripción normativa *ut supra* los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, enuncian la normativa constitucional y legal que les faculta para conocer la acción de protección planteada, y además se refieren a la naturaleza de la misma conforme a la normativa que la sustenta, lo cual demuestra la observancia de los jueces de la Sala respecto al parámetro de razonabilidad.

Lógica

El parámetro de la lógica implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban, por lo que esta Corte procederá a determinar si la sentencia impugnada se encontró conformada por las premisas que correspondían.

Del análisis de la sentencia se evidencia que la Sala inicia por establecer que la accionante impugna por vía de apelación la sentencia dictada por el juez cuarto de la niñez y adolescencia del Cañar, que declara sin lugar la acción de protección.

En el considerando primero la Sala establece su competencia mientras que en el segundo declara la validez de la causa. Por su parte, en el considerando tercero precisa principalmente que:

A fs. 23 del expediente, consta el libelo de la acción ordinaria de protección presentada por Margoth Elizabeth Bonilla Calle, a la que se adjuntan contratos y documentación pertinente en 23 fs. La recurrente en la acción propuesta, fundamentalmente se refiere a lo siguiente: que a partir del año 1995, viene

laborando en calidad de Bibliotecaria en la parroquia de San Miguel del cantón Azogues, recibiendo una remuneración inferior al mínimo básico unificado al que tendría derecho desde su ingreso a la Ilustre Municipalidad, indicando que no ha sido afiliada al Seguro Social, no ha gozado de las vacaciones, no ha recibido los demás componentes salariales, esto es décimo tercero, cuarto y quinto sueldo...

En el considerando cuarto, la Sala se refiere a la audiencia celebrada dentro de la presente causa, por lo que resume lo señalado tanto por la accionante como por la entidad accionada. Mientras que en el considerando quinto, indica:

La actora manifiesta que viene laborando en calidad de bibliotecaria desde el año 1995, en la parroquia San Miguel de Porotos del cantón Azogues, percibiendo una remuneración inferior al mínimo básico unificado al que tendría derecho, desde su ingreso a la I. Municipalidad, y que los convenios de cooperación adjuntamos a la acción no son más que contratos de trabajo, razón por la cual se le debe extender su nombramiento...

Por su parte, en el considerando sexto se refiere a la acción de protección, citando el contenido del artículo 88 y estableciendo las causales de procedencia de la acción, además citando al artículo 11 de la Constitución. En el considerando séptimo, la Sala analiza los convenios suscritos en tanto señala:

Del considerando QUINTO de esta resolución, se desprende la existencia de tres convenios de cooperación, vigentes desde febrero de 2005 hasta diciembre de 2007, mediante facturas se justifica la relación laboral durante el año dos mil ocho, y, con otro convenio el del año 2009, firmados entre el Alcalde y Procurador Síndico de la I. Municipalidad de esta ciudad, de ese entonces Dr. Víctor Hugo Molina y Dr. Jorge Urgiles Macancela y la señorita Margoth Elizabeth Bonilla Calle, igualmente consta factura de Enero de 2010, el reconocimiento de los funcionarios de la Municipalidad ante el Inspector de Trabajo del Cañar que adeudan las remuneraciones de enero y febrero a las Promotoras Bibliotecarias; y las comunicaciones remitidas al señor Alcalde y Procurador Síndico de la I. Municipalidad de Azogues, para que renoven los contratos con las bibliotecarias.

A partir de aquello, la Sala cita el contenido del artículo 11 numeral 6 de la Constitución, y señala que la institución demandada pretende que los servicios de la actora son de cooperación y ocasionales, cuando a su criterio la realidad es que existe una necesidad permanente de su labor para la municipalidad, por lo que concluye que no es temporal, “tanto es así que no se ha prescindido de sus labores en ningún momento durante el tiempo indicado y bajo la figura de convenio de cooperación, aplicando la modalidad precarizadora para no extender nombramiento o llamar a concurso de méritos y oposición”, lo cual manifiesta se encuentra prohibido por el artículo 327 de la Constitución.

Es decir, la Sala precisa que se precarizó la situación laboral de la actora, por cuanto no se ha extendido nombramiento ni se ha llamado a concurso de méritos y oposición, por lo que a su criterio, se vulneraron sus derechos constitucionales.

Este análisis le permite a la Sala resolver y revocar la sentencia subida en grado declarando con lugar el recurso interpuesto, disponiendo en consecuencia que en el plazo de quince días la institución demandada expida el nombramiento definitivo a favor de la accionante.

Conforme lo expuesto, los jueces constitucionales para declarar la vulneración de derechos, establecen como conclusión principal que la situación laboral de la accionante fue precarizada por cuanto se omitió entregarle un nombramiento ni se llamó a concurso de méritos y oposición, lo cual les lleva a aceptar la acción y dictar como medida de reparación integral que se otorgue el correspondiente “nombramiento definitivo” a la actora.

Sin embargo, la conclusión de la Sala atenta contra lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República que establece: “El ingreso al sector público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”, por cuanto a través de una decisión jurisdiccional se otorga un nombramiento definitivo a una persona sin que haya mediado un concurso de méritos y oposición, el cual conforme lo previsto en la Constitución se constituye en un requisito esencial para ingresar al servicio público.

Al respecto este Organismo en la sentencia N.° 134-16-SEP-CC, determinó que:

En función de la normativa constitucional y legal, así como de la jurisprudencia constitucional, antes expuesta, queda claro que el ingreso de una persona al servicio público – salvo las propias excepciones dadas en la Constitución y la ley–, únicamente puede darse en razón de un concurso de méritos y oposición, a partir del cual se lo declare como ganador. Por tanto, por mandato obligatorio constitucional, el otorgamiento de un nombramiento por parte de una institución pública, se encuentra sujeto inexorablemente a la celebración y culminación de un concurso de méritos y oposición, bajo los parámetros legales y constitucionales, sin que pueda prescindirse de tal procedimiento para la expedición de un nombramiento, en tanto, al encontrarnos dentro de la esfera del derecho público, solo puede obrarse conforme a lo que la ley permite y obliga. Actuar contrario a lo dispuesto por las normas constitucionales y legales antes referidas, implica incurrir en un procedimiento arbitrario y en un acto inconstitucional e ilegal, vulnerador de derechos constitucionales⁴.

De igual forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.° 053-16-SEP-CC, en la cual precisó:

... que el ingreso de una persona al servicio público de manera permanente –que genere estabilidad– en cualquiera de sus instituciones, está supeditado a la realización y culminación

de un concurso público de méritos y oposición, a partir del cual, sea declarado como ganador y en función de lo cual debe otorgársele el respectivo nombramiento. En tal razón, la expedición de un nombramiento definitivo, solo puede obedecer a la finalización de un concurso público de méritos y oposición, desarrollado bajo los parámetros constitucionales y legales que los regulan; sin que sea posible, bajo ningún supuesto fáctico legal, la otorgación de un nombramiento definitivo a un ciudadano o ciudadana, que no haya participado y ganado el correspondiente concurso, en tanto, esto representaría obviar el proceso administrativo legalmente establecido, generando un acto ilegal y violatorio de la normativa constitucional.

Conforme las decisiones constitucionales citadas, otorgar un nombramiento definitivo sin que medie un concurso de méritos y oposición genera una vulneración de derechos constitucionales como el derecho al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

En virtud de lo señalado, la Corte Constitucional evidencia que las premisas que conformaron la decisión dictada por la Sala vulneraron disposiciones constitucionales, por cuanto se otorgó un derecho sin observar las condiciones establecidas en la Constitución de la República.

Sobre esta base, se puede visualizar que los jueces de la Sala al momento de emitir el fallo impugnado, emiten criterios sin fundamentos jurídicos y lógicos que permitan arribar a la conclusión de revocar la sentencia subida en grado y declarar con lugar la acción de protección presentada por la señora Margoth Elizabeth Bonilla en contra del alcalde y procurador síndico de la Ilustre Municipalidad de Azogues, inobservando mandatos constitucionales que determinan los condicionamientos para ingresar al servicio público y por tanto obtener un nombramiento definitivo.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional evidencia que los operadores de justicia no han dado cumplimiento al parámetro de lógica en su sentencia, al no existir una debida coherencia ni fundamentación de las premisas expuestas con la conclusión final.

Comprensibilidad

Finalmente, respecto al parámetro de comprensibilidad de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que la misma utiliza un lenguaje sencillo, sin embargo, las ideas expuestas no son de fácil entendimiento, ya que los jueces no efectúan ningún esfuerzo argumentativo para fundamentar su conclusión.

Es así, que la falta de fundamentación no permite entender con claridad el motivo que llevó a los jueces de la Sala a concluir que la acción de protección interpuesta por la accionante vulneró derechos constitucionales.

En este sentido, la Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación al no cumplir con los parámetros de lógica y comprensibilidad.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 134-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1508-10-EP.

Por consiguiente, no se cumple con el segundo elemento del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, esto es la observancia del derecho constitucional al debido proceso, por lo que este Organismo no considera necesario analizar el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva.

En consecuencia, la Corte Constitucional considerando el incumplimiento de este segundo momento, declara la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

Considerando que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso y tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional teniendo en cuenta que la pretensión de la accionante al presentar su acción de protección se constituía en que se le extienda el respectivo nombramiento como Bibliotecaria, considera necesario analizar la decisión de primera instancia dictada por el juez cuarto de la niñez y adolescencia del Cañar, a fin de determinar si la misma cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, por lo que la Corte Constitucional formula el siguiente problema jurídico.

La sentencia dictada por el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cañar, el 17 de junio de 2010, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Razonabilidad

Del análisis de la sentencia, se observa que el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cañar en el considerando primero establece su competencia para conocer el presente caso, sin embargo, no se fundamenta en ninguna disposición jurídica.

En el considerando segundo declara la validez de la causa, mientras que en el tercero se refiere a la acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República, lo cual es complementado en el considerando cuarto, donde precisa:

De la norma constitucional transcrita, la Acción de Protección es un proceso de naturaleza cautelar, más no un proceso de conocimiento o declarativo de derechos; pues, tiene por objeto tutelar derechos subjetivos constitucionales, constituyendo por tanto una garantía de protección de derechos fundamentales de quien siente vulnerado sus derechos y en esta consideración es que acude ante los jueces de Garantías Constitucionales para que se aplique una serie de medidas para prevenir o hacer cesar la conducta violatoria de sus derechos.

Del análisis expuesto por el juez se evidencia que no establece ninguna disposición para determinar su competencia, de igual forma que al referirse a la acción de protección emite criterios que desnaturalizan esta acción, puesto que la confunde con el amparo constitucional al señalar que es un proceso de medida cautelar, sin observar que la acción de protección se constituye en un proceso de conocimiento a partir del cual se determina si en un caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales.

Por tal razón, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia analizada incumplió el requisito de razonabilidad, al emitir criterios contrarios al objeto de la garantía y además carecer de la fundamentación jurídica requerida para establecer la competencia de la autoridad judicial.

Lógica

En cuanto al requisito de lógica, se desprende que la sentencia inicia por referirse a los argumentos de la accionante al presentar su acción de protección. Posteriormente, en el considerando primero establece su competencia para conocer la presente acción, mientras que en el considerando segundo declara la validez de la causa.

Por su parte en el considerando tercero y cuarto se refiere a la acción de protección, emitiendo un análisis que conforme lo expuesto en líneas atrás, contradice la naturaleza de la garantía jurisdiccional.

Ahora bien en el considerando quinto, el juez señala que: “En el caso que nos ocupa la accionante dice que el acto ilegítimo es la disposición administrativa de que los fondos para el pago de su remuneración se lo haga en depósito a través de la Dirección de Educación, solicitando de que cese la orden de que cobre su remuneración, a través de la Dirección de Educación y que sea directamente en la Municipalidad”, a partir de lo cual precisa que los hechos devienen del Convenio de Cooperación entre el Sistema Nacional de Bibliotecas “Camilo Gallegos Domínguez” del Ministerio de Educación y Cultura y el Ilustre Concejo Municipal de Azogues, provincia del Cañar, citando para el efecto la cláusula tercera de dicho convenio donde se determina que la municipalidad no adquiere relación laboral con los promotores bibliotecarios.

Adicionalmente, el juez precisa que existen cuatro convenios de cooperación suscritos en los que se deja constancia que la suscripción de los mismos no liga laboralmente al Municipio. En el considerando sexto, el juez determina que: “La Municipalidad de Azogues con la documentación que adjunta, demuestra y justifica que la demandante Srta. Margoth Elizabeth Bonilla Calle mantiene con esta Institución un Convenio de Cooperación con el que no le liga relación de dependencia laboral alguna”.

En función de lo señalado, la autoridad judicial precisa que el acto que la demandada considera ilegítimo referente al hecho de que tenga que recibir su aporte económico en la Dirección de Educación no existe, por lo que no se vulneran derechos constitucionales.

Así, el juez manifiesta que al no existir vulneraciones a derechos constitucionales no se ha demostrado la existencia de los presupuestos o exigencias constitucionales para la procedencia de la acción de protección, por lo que resuelve inadmitir la misma.

Para arribar a esta conclusión, se desprende que el juez se sustenta únicamente en los convenios suscritos con la actora sin analizar las disposiciones constitucionales que

eran necesarias para resolver el caso concreto, como lo es el artículo 228 de la Constitución de la República, por cuanto la accionante en su demanda de acción de protección estableció como pretensión que se le otorgue nombramiento definitivo.

Adicionalmente, conforme lo señalado en el requisito de razonabilidad, el juez efectúa un análisis de la acción de protección como si se tratará de un amparo constitucional, por cuanto se refiere a la necesidad de determinar si el acto es ilegítimo o no.

Por tal sentido, las premisas de la decisión no guardan relación con la naturaleza de la acción de protección y por tanto con la conclusión final a la que se arriba, por lo que se incumple el requisito de lógica.

Comprensibilidad

La decisión judicial impugnada pese a ser expedida con un lenguaje claro y sencillo que permite su entendimiento, contiene una argumentación limitada que no permite comprender las razones por las cuales se resuelve inadmitir la acción de protección.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Consideraciones adicionales

En virtud de lo señalado en esta sentencia, las decisiones tanto de primera así como de segunda instancia, vulneraron el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, por tal razón la Corte Constitucional considera necesario referirse a la pretensión de la acción de protección.

Del análisis del proceso constitucional se desprende que a foja 23 del expediente constitucional consta la acción de protección presentada por Margoth Elizabeth Bonilla, en contra de la Municipalidad de Azogues, donde señala que: “A partir del año 1995, vengo laborando en calidad de Bibliotecaria en la parroquia de San Miguel de Porotos del cantón Azogues; percibiendo una remuneración inferior al mínimo básico unificado, al que tendría derecho, desde mi ingreso en la I. Municipalidad no he sido afiliada al Seguro Social...”, además agrega que el municipio “disfrazando la relación laboral” a partir del 2005 les ha hecho firmar varios convenios, lo cual a su criterio atenta contra sus derechos constitucionales.

Por tal razón establece como pretensión lo siguiente: “La Acción de Protección está dirigida en contra del Señor Alcalde de Azogues, Arquitecto Eugenio Morocho Quinteros y el señor Procurador Síndico Municipal, Dr. Marcelo Matute, para que estos detengan la disposición de que cobre mi remuneración a través de la Dirección de Educación, además de que se me extienda el respectivo nombramiento como Bibliotecaria”.

Es decir, la accionante a través de su acción de protección solicitaba se le extienda nombramiento definitivo, solicitud que conforme lo señalado en el primer problema jurídico es improcedente, por cuanto en razón de lo determinado en el artículo 228 de la Constitución de la República, para ingresar al sector público se debe previamente ganar un concurso de méritos y oposición.

De esta forma, la accionante pretendía que a través de una sentencia constitucional se declare un derecho como lo es el derecho a la estabilidad laboral, a través de la emisión de un nombramiento definitivo, lo cual conforme lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 053-16-SEP-CC y 134-16-SEP-CC es improcedente, ya que desnaturaliza a la garantía jurisdiccional además de que contradice lo dispuesto en la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 6 de julio de 2010 a las 14:30, por la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 199-2010.
 - 3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 17 de junio de 2010 a las 11:30, por el juez cuarto de la niñez y adolescencia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 254-2010.
4. Como consecuencia del análisis realizado, se dispone el archivo de la acción de protección N.º 254-2010.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la

presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 18 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1272-10-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de mayo de 2016

SENTENCIA N.° 160-16-SEP-CC

CASO N.° 1973-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 26 de octubre de 2011, el señor Édgar Samaniego Rojas en calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 10 de octubre de 2011, expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección signada con el N.° 0035-2011.

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, el 8 de noviembre de 2011, certificó que en referencia a la acción constitucional N.° 1973-11-EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces

constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Nina Pacari Vega y Alfonso Luz Yunes (voto salvado), mediante providencia dictada el 7 de diciembre de 2011, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que ello implique pronunciamiento alguno en relación con la pretensión.

Mediante memorando N.° 028-CC-SA-SG del 16 de febrero de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 15 de febrero de 2012, remitió el caso N.° 1973-11-EP al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron los jueces de la Primera Corte Constitucional ante el Pleno de la Asamblea Nacional que se integró conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.° 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general, de acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, remitió el caso N.° 1973-11-EP, a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza constitucional mediante providencia dictada el 8 de mayo de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el plazo de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

Antecedentes fácticos

El 15 de noviembre de 2010, la señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de acción de protección en contra del señor Édgar Samaniego Rojas en calidad de rector de la Universidad Central del Ecuador, en virtud de la cual manifiesta que mediante acto administrativo contenido en la Resolución del 11 de mayo de 2010, suscrita por el rector de la Universidad Central del Ecuador, la destituyeron de su puesto de trabajo sin observar que se encontraba con licencia sin sueldo.

La legitimada activa en la acción de protección añade además, que para cursar una maestría en la Universidad de Valencia (España) solicitó licencia a la Comisión Jurídica de la Universidad Central del Ecuador, la misma que le concedió por el período de 10 meses, sin sueldo, desde el 1 de octubre de 2009 hasta el 31 de julio de 2010. El 13 de octubre de 2009, el Consulado de España le denegó la visa por estudios, frente a lo cual, la señora Margoth Barrionuevo Samaniego, el 12 de noviembre de 2009, interpuso recurso de reposición. El 26 de noviembre de 2009, se le denegó definitivamente la visa por estudios. Ante tal acontecimiento, esta parte procesal asistió a la Universidad Central del Ecuador para solicitar al director

del Centro Internacional Zoonosis que la reincorpore a sus actividades habituales, pero este funcionario le indicó que se comunique con las autoridades superiores de la universidad.

Al respecto, la señora Margoth Barrionuevo Samaniego señala que a pesar de sus múltiples requerimientos, no obtuvo respuesta por parte de las autoridades universitarias, hasta que el 4 de febrero de 2010, se dispuso el inicio de un sumario administrativo en su contra, por parte del rector de la Universidad Central del Ecuador, en razón de un informe del director de Recursos Humanos. Posteriormente, mediante la Resolución del 11 de mayo de 2010, suscrita por el rector de la Universidad Central del Ecuador, la destituyeron de su cargo como funcionaria pública. Por consiguiente, solicitó que se deje sin efecto la resolución administrativa por vulnerar los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

Mediante providencia dictada el 22 de noviembre de 2010, el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha aceptó la demanda a trámite, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley; además, convocó a las partes procesales el 20 de diciembre de 2010, para la celebración de la audiencia pública. Luego del procedimiento respectivo, este órgano judicial mediante la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2010, rechazó la acción de protección propuesta por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego al no existir vulneración de derechos constitucionales.

Contra esta sentencia, el 6 de enero de 2011, la señora Margoth Barrionuevo Samaniego interpuso recurso de apelación, cuya competencia le correspondió a la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; el 10 de octubre de 2011, este órgano judicial revocó la sentencia venida en grado y aceptó el recurso de apelación propuesto por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego. Ante este escenario jurídico, el 26 de octubre de 2011, el señor Édgar Samaniego Rojas en calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección.

De la solicitud y sus argumentos

El 26 de octubre de 2011, el señor Édgar Samaniego Rojas en calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 10 de octubre de 2011, expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual revocó la decisión venida en grado y en consecuencia, aceptó el recurso de apelación interpuesto por la señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego.

En lo principal, el legitimado activo indica:

La protección de los derechos constitucionales y debido proceso en la sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías

Penales de la Corte Provincial de Pichincha, en la cual se ha vulnerado el legítimo derecho que tiene mi representada, toda vez que se encuentra afectando la integridad institucional y el bien ganado prestigio de la Universidad Central del Ecuador (...) Del análisis de esta sentencia, se puede establecer que no cumple en mínima parte lo que estatuye el Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República (...) Pues la Resolución de la Sala es totalmente ilegal e inconstitucional misma que vulnera el legítimo derecho de la Universidad Central del Ecuador (...) Destaco que el artículo 173 Ibidem, con absoluta claridad prescribe «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». La falta disciplinaria cometida por la empleada administrativa (actora en esta causa), se encuentra establecida en el artículo 167 numeral 1 del Estatuto de la Universidad Central del Ecuador, en concordancia con los Arts: 24 literales a), c), h); y 26 literal a); y Art. 49 literal b) de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Pública; y, Art. 77 del Reglamento de la LOSCCA...

Derecho constitucional presuntamente vulnerado

A partir de las consideraciones antes expuestas, el accionante fundamenta que la sentencia impugnada vulneró en lo principal, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el legitimado activo solicita textualmente lo siguiente:

Amparado en los mandatos constitucionales pido que la ilegítima e improcedente acción de protección, emitida por los señores jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se deje sin efecto y que la Corte Constitucional repare y devuelva la legalidad del acto impugnado por la recurrente señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego. Por todo lo expuesto presento esta acción constitucional extraordinaria de protección a favor de la Universidad Central del Ecuador, a fin de que declare la validez del acto administrativo de destitución de la mala funcionaria (...) De conformidad con lo dispuesto por el Art. 87 de la Constitución de la República, solicito que en el acto de calificación de esta acción, se ordene como medida cautelar la suspensión inmediata de lo ordenado en la sentencia impugnada...

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 10 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección signada con el N.º 0035-2011, la misma que en su parte pertinente, señala:

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.-
SEGUNDA SALA DE GARANTÍAS PENALES.-** Quito,

lunes 10 de octubre del 2011, las 12h49.- VISTOS.- (...) QUINTO.- El artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, señala claramente que la acción de protección de derechos fundamentales tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos (...) constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales y cuando la violación proceda de una persona particular (...) De la revisión del expediente se puede establecer que la legitimada activa ha tenido licencia sin sueldo a fin de seguir una maestría en la Universidad de Valencia en España, a la misma que no pudo concurrir por cuanto la visa le fue negada por la embajada de España; de ahí la resolución mediante la cual la destituyen del cargo que desempeñaba dentro de la Universidad Central, tiene como fundamento el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el argumento de la destitución es no haber hecho uso de su licencia y no haberse reintegrado a su puesto de trabajo; lo que en realidad no ocurre, ya que la legitimada activa se reintegra a sus labores el 03 de diciembre de 2009, desde que la licencia le fue concedida; todo esto debido a que en la embajada ha presentado un recurso de apelación a fin que se le otorgue la visa, hecho que jamás ocurrió, ya que en la notificación de 26 de noviembre de 2009, contenía la negativa definitiva de visa por parte de la embajada. A más de ello las comunicaciones sobre su reincorporación a la institución que ha enviado la accionante a las autoridades competentes de la Universidad Central. De lo expuesto se establece que la servidora no ha abandonado su lugar de trabajo; las autoridades de la Universidad Central han tenido una conducta apresurada en destituirla; conforme a la documentación que obra del expediente, la accionante Margoth Barrionuevo Samaniego, no guardó silencio, cuando no concurría a su lugar de trabajo sino por el contrario hizo saber en qué condiciones se encontraba, es decir, tramitando la obtención de su visa al exterior (España), mientras habían expectativas de efectuar su viaje de estudios, visa que finalmente fue negada. La nota característica del “abandono de trabajo” es, en principio y generalmente, el silencio del trabajador, servidor, dependiente, circunstancia que en el caso analizado, no ocurrió por lo que se descarta la existencia del mencionado abandono. El abandono consiste no sólo en su no concurrencia al lugar de trabajo, sino que esa ausencia debe hacer presumir una decisión abdicativa, lo que no existió en el caso analizado, pues existía de por medio una licencia sin sueldo, que la requirió la accionante por la opción de optimizar su carrera profesional, para un mejor desempeño en su trabajo. Por lo expuesto, se ha violentado el Art. 33 en concordancia con el Art. 229 de la Carga Magna. (...) Al ser el trabajo un derecho irrenunciable e intangible al cual toda persona tiene acceso, el Estado debe proteger y tutela de forma prioritaria, garantizando de esta manera la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75 y 82 de la Carta Magna, respectivamente. Por lo expuesto, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, revoca la sentencia venida en grado y acepta el recurso de apelación propuesto por Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego; en consecuencia, se deja sin efecto la resolución de 11 de mayo de 2010, suscrita por

el Dr. Édgar Samaniego Rojas, Rector de la Universidad Central del Ecuador, mediante la cual resuelve destituir a la legitimada activa...

Informes de descargo

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

De foja 26 a 28 del expediente constitucional comparecen, mediante escrito del 14 de junio de 2012, los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Jaime Santos Basantes y Mara Valdivieso Sempértegui, para señalar que la acción de protección es una garantía jurisdiccional de carácter reparatoria y proteccionista de derechos constitucionales, cuya regulación legal tiene que ser compatible con el Estado constitucional de derechos y justicia.

Alegan, además que la sentencia impugnada tuteló tanto el derecho al trabajo, contenido en el artículo 33 de la Constitución de la República, como las disposiciones consignadas en el Código del Trabajo y en la Ley de Servicio Público que “también proporcionan el derecho al trabajo y la estabilidad del trabajador, con excepción de las causas señaladas en dichos cuerpos legales para la terminación de la relación laboral”.

Asimismo, manifiestan que el rector de la Universidad Central destituyó a la accionante en la acción de protección por faltas injustificadas de más de tres días al trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Orgánica Servicio Civil y Carrera Administrativa, y en el artículo 77 del reglamento (vigentes a la época), sin tener en consideración que la servidora pública, señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego, tuvo licencia sin sueldo y por tanto, sus faltas fueron inexistentes. En consecuencia, los comparecientes aducen que la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección se encuentra debidamente argumentada por proteger el derecho al trabajo de la señora Yolanda Barrionuevo Samaniego.

Procuraduría General del Estado

A foja 18 del expediente constitucional, comparece mediante escrito presentado el 23 de abril de 2012, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional respecto de esta garantía jurisdiccional, expresó previamente, que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, cuya decisión se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente,

administra justicia, y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal se constituya en un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, tiene la obligación de constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia, se encuentran firmes o ejecutoriados; al igual que, durante el juzgamiento, no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es un recurso judicial; es decir, a partir de esta garantía jurisdiccional, no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional enfatiza la relevancia que tiene en el ámbito constitucional la observancia a las garantías del debido proceso especialmente, en relación con la motivación de las decisiones judiciales, en tanto esta garantía implica la explicación ordenada de las razones jurídicas que llevaron a los operadores de justicia a emitir la correspondiente decisión.

Con las consideraciones anotadas, este Organismo constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 10 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 2011-0035, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

Este máximo órgano de control e interpretación constitucional reitera que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

Un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces².

En tal sentido, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento es el derecho a la motivación³, que responde a un requerimiento proveniente del principio de legitimación democrática de la función judicial⁴, pues no existe duda que la obligación constitucional de motivación de las decisiones judiciales que tienen los operadores de justicia se sustenta en la exigencia intrínsecamente relacionada con los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia⁵.

En esta línea, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, consagra que los jueces constitucionales “... tienen 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...”⁶.

De la misma forma, mediante la sentencia N.º 024-16-SEP-CC, caso N.º 1630-11-EP, se indicó que la motivación “no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, ya que al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que se ha arribado”.

Por su parte, se mencionó, a su vez, que “la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan

a la autoridad judicial a emitir una decisión. De ahí que la motivación sea una de las principales garantías de una correcta administración de justicia, dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro”⁷.

En este orden de ideas, se estableció, mediante la sentencia N.º 087-16-SEP-CC, caso N.º 0965-10-EP, que:

El objeto substancial de la motivación de las sentencias es determinar las razones por las cuales se acepta o se niega las pretensiones de las partes procesales, para de esta manera garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad, sino que en ella conste una interpretación y aplicación de normas del ordenamiento jurídico con sujeción a los preceptos y principios constitucionales.

En armonía con lo prescrito anteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 010-14-SEP-CC, caso N.º 1250-11-EP, señaló: “La motivación tiene condiciones mínimas, a saber: debe ser **razonable, lógica y comprensible**; así como, también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos presentados, lo que a su vez implica oportunidad, adecuación y conveniencia de los enunciados normativos utilizados”.

Por tal virtud, este Organismo constitucional desarrolló tres criterios constitucionales que contribuyen a delinear la fisonomía de la garantía de la motivación con la finalidad de determinar si una decisión o sentencia emitida por autoridad pública se encuentra debidamente motivada o si por el contrario, carece de motivación. Estos criterios son: **razonabilidad, lógica y comprensibilidad**.

Sobre estos tres criterios constitucionales que conforman la garantía de la motivación, la sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP, expuso:

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.

Dicho lo anterior, el análisis de si existió o no vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada, se centrará en comprobar si aquella cumplió con los criterios constitucionales de **razonabilidad, lógica y comprensibilidad**.

Razonabilidad

Con relación al criterio de razonabilidad, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, mediante

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, literal I), establece: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 106-16-SEP-CC, caso N.º 0501-11-EP.

la sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP, afirmó que “este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho”⁸. Asimismo, la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, señaló que la razonabilidad “es el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”.

Sobre este escenario jurídico, la razonabilidad, según la sentencia N.º 089-16-SEP-CC, caso N.º 1848-13-EP, expedida por este Organismo constitucional, “implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales, es decir, en las fuentes del derecho que permiten verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto”.

A efectos de analizar el criterio de razonabilidad, es pertinente precisar que la sentencia impugnada fue dictada el 10 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el recurso de apelación de una acción de protección; en este sentido, los operadores de justicia, en calidad de jueces constitucionales, cuando conocen de garantías jurisdiccionales, están en la obligación de recurrir a las fuentes del derecho concernientes a la naturaleza de la acción de protección, es decir les corresponde fundamentar la decisión con base en las normas constitucionales y legales (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) que consagran, desarrollan y regulan la acción de protección, sin perjuicio de recurrir a la jurisprudencia, normas constitucionales o infraconstitucionales que guarden armonía con la causa en función de los derechos constitucionales materia de la controversia⁹.

En el caso *sub examine*, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el primer considerando, radica en debida forma su competencia para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto en la acción de protección por la señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Una vez fijada la competencia para el análisis y resolución en segunda instancia de la acción de protección, en el considerando cuarto, invoca al artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, en relación al derecho a la motivación invocado por la recurrente; en el considerando quinto, los operadores de justicia en la construcción del razonamiento judicial, al identificar las fuentes del derecho que sustentan la decisión, citan y

desarrollan los artículos 88 y 173 de la Constitución de la República que regula, el primero, el objeto de la acción de protección en nuestra legislación y señala, el segundo, que los actos administrativos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. Luego, los jueces constitucionales de apelación invocan el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la época, luego invocan los artículos 33 y 229 de la Constitución de la República, respectivamente.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha *prima facie*, ha empleado normativa constitucional y legal acorde a la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento – acción de protección de derechos–; en aquel sentido, ha dado cumplimiento al parámetro de razonabilidad, como elemento integrante del test de motivación.

Lógica

Con relación a la lógica, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 069-16-SEP-CC, caso N.º 1883-13-EP, señaló que este criterio se relaciona “no sólo con la coherencia y concatenación que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar”.

Por su parte, la sentencia N.º 056-16-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP, indicó que la lógica implica necesariamente la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión o en otras palabras:

... supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)¹⁰...

En este marco jurídico, vale reiterar primeramente, «que los jueces constitucionales (dentro de la motivación de una garantía jurisdiccional) tienen la obligación de “verificar la vulneración de derechos” bajo una argumentación a partir de la cual se determine si un caso concreto corresponde conocer a la justicia constitucional o caso contrario se encasilla en un tema de legalidad...»¹¹. En este caso

⁸ Entre otras sentencias, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP; sentencia N.º 056-16-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-16-SEP-CC, caso N.º 1954-11-EP.

¹⁰ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 056-15-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP; sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 303-15-SEP-CC, caso N.º 518-14-SEP-CC.

concreto, nos referimos a la acción de protección que “nace y existe para proteger los derechos constitucionales, protección que debe ser directa y eficaz”¹².

Sobre la base de lo expuesto, el cumplimiento de esta garantía jurisdiccional, por parte de los operadores de justicia, se centra en verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales, en tanto que, de esta manera, se podrá respetar la naturaleza de la acción de protección como un mecanismo idóneo y efectivo para la protección de los mismos.

En el presente caso, el legitimado activo alega que la sentencia impugnada, cuya decisión revocó la sentencia venida en grado y aceptó el recurso de apelación propuesto por la señora Margoth Yolanda Barrionuevo Samaniego, carece de eficacia jurídica porque el órgano judicial resolvió mediante acción de protección un asunto de índole legal que le compete a la jurisdicción ordinaria, en tanto el acto administrativo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 173 de la Constitución de la República, tuvo que ser impugnado ante los jueces de lo contencioso administrativo por no vulnerar derechos constitucionales.

En el caso *sub examine*, la sentencia impugnada consta de cinco considerandos; en el primero, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha fija su competencia para el conocimiento y resolución del recurso de apelación formulado por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego, en atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Luego, en el considerando segundo, este órgano judicial declara la validez del proceso constitucional, en función de que el trámite observó las formalidades legales del caso. Por su parte, en el considerando tercero, menciona los antecedentes fácticos expuestos por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego en la demanda de acción de protección, a través de los cuales indica, que fue destituida de su cargo mediante la apertura de un sumario administrativo dispuesto el 4 de febrero de 2010, por el rector de la Universidad Central del Ecuador.

En el considerando cuarto, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identifica los fundamentos jurídicos expresados tanto por las partes procesales en la acción de protección, como por la Procuraduría General del Estado. A partir del considerando quinto, se observan los argumentos jurídicos que sirvieron de base para la resolución del presente caso; en efecto, una vez analizada la sentencia impugnada en su integralidad, la Corte Constitucional evidencia que en el asunto *sub judice*, la construcción del razonamiento jurídico, por parte de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no se sustentó en verificar los hechos y las pretensiones de la señora Margoth Barrionuevo Samaniego para dilucidar en la conclusión

si se trataba de un caso cuyo ámbito de competencia era la justicia constitucional por la vulneración de derechos constitucionales o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional le correspondía conocer a la justicia ordinaria.

Dentro del caso *sub examine*, esta Corte Constitucional observa que los jueces provinciales, únicamente, centraron su análisis en indicar que no existió, por parte de la servidora pública, abandono del puesto de trabajo debido a que se encontraba con licencia sin sueldo para tramitar una visa por estudios. No obstante, este órgano judicial omitió efectuar un ejercicio argumentativo sobre las pretensiones planteadas por la parte actora en la acción de protección con respecto a “verificar” argumentativamente, la forma en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales supuestamente producidos en la sentencia dictada el 10 de octubre de 2011.

En tal sentido, este órgano judicial –Corte Provincial de Justicia de Pichincha–, mediante la garantía jurisdiccional de acción de protección, dejó sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución del 11 de mayo de 2010, suscrita por el señor Édgar Samaniego Rojas, rector de la Universidad Central del Ecuador, que destituyó de sus funciones a la señora Margoth Barrionuevo Samaniego, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la época, sin fundamentar de qué forma se le vulneraron los derechos constitucionales en el asunto bajo examen; pues no se analizan los hechos y las pretensiones de ambas partes o la forma en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales invocados como infringidos.

Por otro lado, este Organismo constitucional observa incluso que el presente caso versa sobre un conflicto de naturaleza infraconstitucional, en función de lo cual, resulta oportuno recalcar que desde temprana jurisprudencia, en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, se señaló que “si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales”.

Por lo tanto, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se encontraba en la obligación constitucional de confirmar la sentencia de primera instancia, en tanto la acción de protección no es un medio que pueda sustituir las acciones judiciales ordinarias, “pues ello conllevaría a la superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria, así como al desconocimiento y a la desarticulación de la estructura jurisdiccional del Estado. Por lo que la acción de protección no procede cuando el titular del derecho

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 160-15-SEP-CC, caso N.º 0600-12-EP.

vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria”¹³.

En consecuencia, la actuación de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desnaturalizó el objeto de la acción de protección dirigido a declarar la vulneración de derechos constitucionales, en el sentido de que esta garantía jurisdiccional no sustituye los demás medios judiciales previstos en la ley, motivo por el cual, esta actuación ocasionó la “ordinarización” de la acción de protección debido a que se utilizó como una institución procesal alternativa para sustituir las vías judiciales pertinentes que de acuerdo al caso concreto, fijaba expresamente el ordenamiento jurídico; así pues, se produjo un conflicto de anteposición de competencias que ocasionó que la justicia constitucional termine por reemplazar a la justicia ordinaria al conocer un asunto de niveles típicos de legalidad.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada no guarda una ordenación lógica y sistemática con los elementos que la conforman; es decir, no se pudo comprobar que la premisa fáctica tuvo concordancia con la elaboración de un argumento en relación a la vulneración o no de derechos constitucionales, pues su configuración trajo consigo una desconexión con la conclusión final, la misma que revocó la sentencia venida en grado y aceptó el recurso de apelación propuesto por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego, sin argumentar de qué forma se le vulneraron los derechos constitucionales alegados como infringidos en la demanda de acción de protección¹⁴ además, que por no dilucidar si el presente caso versaba sobre un asunto de naturaleza constitucional o legal produjo una superposición de competencias.

En definitiva, al no existir una coherencia formal entre ambas premisas con la conclusión (decisión), la Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada inobservó el criterio de lógica.

Comprensibilidad

Este criterio constitucional consiste en el empleo, por parte del operador de justicia, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial¹⁵.

¹³ Ibidem.

¹⁴ La legitimada activa alegó en el texto de la demanda de acción de protección (fojas 420 a 424 del cuarto cuerpo del expediente de primera instancia) que el acto administrativo contenido en la Resolución del 11 de mayo de 2010, suscrita por el señor Édgar Samaniego Rojas, rector de la Universidad Central del Ecuador, que la destituyó en sus funciones.

¹⁵ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 087-16-SEP-CC, caso N.º 0965-10-EP; sentencia N.º 153-15-SEP-CC, caso N.º 1523-12-EP; sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

La Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 293-15-SEP-CC, caso N.º 0115-12-EP, ratificó en “el deber de la claridad del lenguaje jurídico que tienen los órganos judiciales en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el lenguaje jurídico es un vehículo en el que los ciudadanos adquieren conocimiento del derecho”. Así también, mediante la sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP, mencionó que este criterio reviste de “especial importancia ya que a través del mismo se legitiman las actuaciones de los operadores de justicia en vista que sus resoluciones deben ser claras y descifrables no solo para las partes intervinientes sino para el auditorio social que deberá entender como lógicas y razonables las resoluciones alcanzadas más allá de su pericia o no en el ámbito del derecho”.

En este orden de ideas, el criterio de comprensibilidad se refiere a la posibilidad de que el operador de justicia garantice a las partes procesales y al conglomerado social, que observa y aplica sus decisiones, comprender su razonamiento a través del uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo¹⁶. Sin embargo, no basta la utilización de un lenguaje de fácil acceso para considerar que una decisión judicial cumple con el criterio de comprensibilidad, ya que se requiere, adicionalmente, que las ideas y premisas que integran la decisión se encuentren redactadas de forma coherente, concordante y completa.

De esta forma, en el análisis del presente caso, se verifica que el lenguaje utilizado por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha es claro y sencillo, no obstante, esto no es suficiente para considerar que la sentencia impugnada cumple con el criterio de comprensibilidad, en tanto, además de la redacción asequible y de fácil entendimiento, se requiere, a su vez, que dicha sentencia siga una correcta armonía y correspondencia en su integralidad, de manera que cada una de las premisas se relacionen entre sí, y a partir de ellas, se obtenga la conclusión final.

Esta situación no acontece en el caso bajo examen, debido a que el órgano judicial decidió aceptar el recurso de apelación formulado por la señora Margoth Barrionuevo Samaniego, sin que dentro de la parte motiva de la sentencia exista una argumentación a partir de la cual se verifique de qué modo se le vulneraron los derechos constitucionales a la parte actora en la acción de protección, tal como era la obligación constitucional de los operadores de justicia en función de la naturaleza, objeto y alcance de la acción de protección; razón por la que, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada inobservó el criterio de comprensibilidad.

Por consiguiente, la sentencia dictada el 10 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

debido proceso en la garantía de la motivación, contenido 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, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 10 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección N.º 0035-2011.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2010, por el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha en la acción de protección N.º 1037-2010-JV.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 18 de mayo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1973-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 24 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.



REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Suscríbase



Quito
Avenida 12 de Octubre N 23-99 y Wilson
Edificio 12 de Octubre - Segundo Piso
Teléfonos: 2234540 - 2901629 Fax: 2542835
3941-800 Ext.: 2301

Almacén Editora Nacional
Mañosa 201 y 10 de Agosto
Telefax: 2430110

Guayaquil
Malecón 1606 y 10 de Agosto
Edificio M.I. Municipio de Guayaquil
Teléfono: 2527107



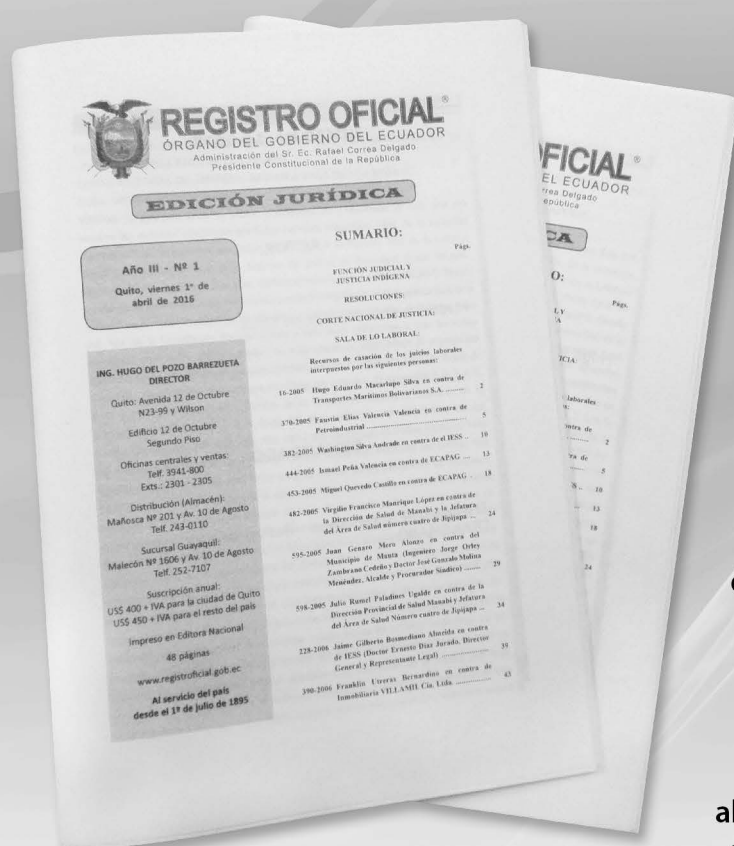
www.registroficial.gob.ec



REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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



El Registro Oficial basado en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde se establece que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación”; ha procedido a crear la publicación denominada “Edición Jurídica”, la misma que contiene los Recursos de Casación emitidos por las diferentes salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Esta edición, se encuentra al alcance de toda la ciudadanía, de forma gratuita, en nuestra página web, accediendo al link “Edición Jurídica”.