



REGISTRO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

Año II -- Quito, Martes 25 de Enero del 2011 -- N° 370

ING. HUGO ENRIQUE DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre N 16-114 y Pasaje Nicolás Jiménez
Dirección: Telf. 2901 - 629 -- Oficinas centrales y ventas: Telf. 2234 - 540
Distribución (Almacén): 2430 - 110 -- Mañosca N° 201 y Av. 10 de Agosto
Sucursal Guayaquil: Malecón N° 1606 y Av. 10 de Agosto - Telf. 2527 - 107
Suscripción anual: US\$ 400 + IVA -- Impreso en Editora Nacional
1.100 ejemplares -- 32 páginas -- Valor US\$ 1.25 + IVA

S U P L E M E N T O

SUMARIO:

	Págs.		Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL Para el Período de Transición		073-10-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Luz Marlene Orellana Santos en contra de la sentencia dictada por el señor Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el día 30 de septiembre del 2008, dentro del juicio de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio que le siguió Delia María de Jesús Carrasco Zhinin y déjase sin efecto	16
SENTENCIAS:		074-10-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de de protección planteada por el señor Walberto Alberto Guerrero Ávila en contra de las providencias dictadas por el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fechas 22 de enero del 2009 y 9 de febrero del 2009 dentro del juicio N° 590-08-1	21
004-10-SAN-CC Niégase la acción por incumplimiento planteada por la señora Beatriz Noemí Burbano Rojas en contra del Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	2	075-10-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el ingeniero Germánico Pinto Troya, ex - Ministro de Minas y Petróleos en contra de la sentencia dictada por los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	25
006-10-SAN-CC Acéptase la acción por incumplimiento propuesta por el policía Wilmer Miguel Lara Espinoza y otro en contra del Comandante General y Miembros del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional y declárase el incumplimiento producido en la Resolución del 12 de noviembre del 2007, dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional	7		
027-10-SIS-CC Niégase la acción de incumplimiento planteada por Wilson David Zambrano Hernández	12		

	Págs.
ORDENANZA MUNICIPAL:	
- Gobierno Municipal de Santiago de Píllaro: Sustitutiva que regula la administración del Terminal Municipal de Transporte Terrestre	29

Quito, D. M., 09 de diciembre del 2010

Sentencia No. 004-10-SAN-CC

CASO N.º 0069-09-AN

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Hernando Morales Vinueza

I. ANTECEDENTES:

Resumen de Admisibilidad

La presente acción por incumplimiento fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 3 de julio del 2009.

Con fecha 21 de octubre del 2009, la Sala de Admisión calificó y aceptó a trámite la acción por incumplimiento signada con el N.º 0069-09-AN. Previo sorteo, correspondió su conocimiento a la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición.

El 22 de diciembre del 2009, la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de la causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, instrumento al que se sujeta la causa por disposición de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo realizado, correspondió al Dr. Hernando Morales Vinueza actuar en calidad de juez sustanciador.

Detalle de la Demanda

La señora Beatriz Noemí Burbano Rojas presenta acción de incumplimiento en contra del Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Señala la accionante que por haber prestado servicios en calidad de auxiliar de cocina, desde el primero de octubre de 1985 hasta el 18 de marzo del 2008 en el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cumplidos el tiempo de trabajo y aportes al IESS, el 27 de febrero de

2008 presentó la renuncia a su cargo para acogerse a los beneficios de la jubilación patronal, fundamentada en el inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de enero del 2008, solicitud que fue aprobada mediante oficio N.º 62100000-1841 SDRH, por lo que mandó a pagar la cantidad de \$19.277,20, de la que se le descontó la suma de 10.000,00, habiendo recibido la cantidad de \$7.352,20, seguramente por un préstamo quirografario de diez mil dólares concedido en el año 2006, del que se le descontaba \$161,53 mensualmente hasta el último mes en que laboró en la Institución, valores que no han sido tomados en cuenta en la liquidación general y sin que haya recibido la liquidación por jubilación patronal proporcional y sin que se especifique claramente el sustento de dicho descuento.

Considera que la liquidación efectuada ha incumplido el inciso primero del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, que dispone: “(...) *el monto de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) mínimos básicos unificados del trabajador privado en total (...)*”.

Alega existencia de “violación de trámite” en relación a la liquidación total que debía percibir por haberse acogido a la jubilación, descuentos inmotivados de su liquidación, incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2, artículo 8, por cuanto se liquidó solo por sus años de trabajo, sin que se haya tomado en cuenta las horas extraordinarias desde el año 1985. Concluye que: “*el perjuicio económico se deriva al no ser tomado en cuenta en la liquidación el Mandato 8, contados desde la fecha de ejecutoria en el plazo señalado con el 10% de recargo*”.

Es pretensión de la demandante que se ordene el pago de todos los rubros que se determine pericialmente, conforme establece el inciso primero del artículo 8, Mandato Constituyente N.º 2, en virtud de la irrenunciabilidad de derechos constitucionales del trabajador; se imponga una sanción al Director General del IESS por haber incurrido en error de cálculo y se pague daños y perjuicios y honorarios profesionales de su defensor.

Contestación a la demanda

El Director General del IESS manifiesta que del mecanizado de afiliación del IESS se desprende que la actora ha ingresado a prestar sus servicios el primero de marzo de 1985 hasta el 18 de marzo del 2008, cuando fue aceptada su renuncia, lo que significa que al haber estado sujeta al Código del Trabajo, no cumplió con el requisito de haber laborado 25 años o más para el IESS para tener derecho a la jubilación patronal, de acuerdo con el primer inciso del artículo 216 del Código del Trabajo, razón por la que no se le ha liquidado la parte proporcional de la jubilación patronal, ya que esta liquidación está prevista para quienes han sido despedidos intempestivamente, como parte de la indemnización por despido intempestivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 188 del Código del Trabajo.

En cuanto a los rubros reclamados en cumplimiento del artículo 8 del Mandato N.º 2, señala que la actora no cumple los presupuestos del mismo.

En relación al contenido de los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución y 74 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, alega inexistencia de violación de sentencia, información o acto administrativo por parte del IESS. Acusa que la actora pretende una reliquidación de haberes recibidos a su entera satisfacción como se desprende del boletín de egreso N.º 170301908 del 24 de septiembre del 2008, con una liquidación de \$ 19.277,20, de los cuales se le descontó \$ 9.499,12 por un préstamo quirografario especial y otros. Siendo una reliquidación –dice– si creía tener derecho, debía haber accionado ante la jurisdicción ordinaria, conforme al artículo 173 de la Constitución.

Por considerar ilegal, improcedente, inconstitucional, por incompetencia y por falta de derecho de la actora, solicita que se rechace la acción.

II. PARTE MOTIVA

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad a lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones por incumplimiento.

Norma cuyo cumplimiento se demanda

La demanda, de manera confusa, alude incumplimiento del artículo 8, segundo inciso del Mandato Constitucional N.º 2, y a continuación alega incumplimiento del primer inciso del mismo artículo, aunque la pretensión se concreta en el cumplimiento del primer inciso del referido artículo. Las normas señaladas disponen:

Primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2:

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

Segundo inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2:

“Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el

caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total”.

Problemas jurídicos planteados

Del contenido de la demanda y sus pretensiones, la Corte establece los siguientes problemas jurídicos a resolver:

- a.- Naturaleza de la acción por incumplimiento
- b.- ¿Cuáles son los contenidos y objeto del Mandato Constituyente N.º 2?
- c.- ¿Correspondía a la accionante percibir los límites máximos previstos en el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, o los valores previstos en el segundo inciso del referido artículo?

a) Naturaleza de la acción por incumplimiento

Dentro del sistema de garantías de derechos previsto por la Constitución de la República consta la acción por incumplimiento, cuyo objeto es garantizar la aplicación de las normas del sistema jurídico y el cumplimiento de sentencias e informes de organismos de derechos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; así estatuye el artículo 93 constitucional.

El artículo 436, numeral 5 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la facultad para: *“conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”.*

El fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas; en última instancia, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica, en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías de derechos ni encuentran causas de reclamo en la vía ordinaria. La importancia de esta acción la ha previsto Claudia Escobar, al señalar: *“La incorporación de este nuevo mecanismo resulta realmente necesario, pues en muchas ocasiones existen omisiones en el cumplimiento de las normas jurídicas que no pueden ser traducidas en términos de violación de derechos constitucionales, y que,*

por consiguiente, no pueden ser resueltas a través de las acciones tradicionales de amparo, hábeas corpus y hábeas data, ni a través de las acciones del derecho ordinario¹”.

Al respecto, esta Corte ha determinado los presupuestos bajo los que opera la nueva garantía jurisdiccional de derechos, en la siguiente forma:

“En cuanto a su objeto:

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

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

- a) *La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible;*
- b) *Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias²”.*

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

b.- ¿Cuáles son los contenidos y objeto del Mandato Constituyente N.º 2?

La Asamblea Nacional Constituyente, en representación de la soberanía popular y en ejercicio de sus atribuciones, ente otros instrumentos, dictó el Mandato N.º 2 el 24 de enero del 2008, que entró en vigencia de manera inmediata, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

El Objetivo del referido Mandato se encuentra enunciado en las dos consideraciones siguientes: a) Que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas, y b) Que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: "a igual trabajo, igual remuneración". Consecuentemente, el Mandato Constitucional tuvo como

objetivo sentar las bases que permitieran superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo en el sector público por la existencia de grandes diferencias de salarios y remuneraciones, determinantes de situaciones privilegiadas, atentatorias del derecho a la igualdad.

En este sentido, el Mandato estableció límites máximos de ingresos mensuales para determinados funcionarios, así como valores máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones, además de otras disposiciones conexas al tema que, para efecto del presente análisis, no son de relevancia.

El primer inciso del artículo 8 del Mandato N.º 2 estatuye: “El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de **hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.** Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso”. (Énfasis fuera del texto).

Una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, 7 salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; sin embargo, si se observa bien, la norma contiene en dos apartes la preposición “**hasta**”, que relaciona los números 7 y 210 (referidos a salarios mínimos básicos unificados), denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales como en el monto total a percibir por estos conceptos, por lo que se concluye la posibilidad de percibir cantidades menores y nunca mayores a las previstas.

Es necesario tomar en cuenta el Mandato N.º 4 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente el 12 de febrero del 2008, el mismo que en su cuarta consideración establece: “Que, el Mandato Constituyente No. 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto en aquellas que excedan los montos máximos fijados en el artículo 8 del referido mandato”; en consecuencia, los montos indemnizatorios existentes a la fecha de emisión del Mandato N.º 2 continuaban vigentes, en tanto que aquellos que superaban los límites máximos previstos en el mencionado instrumento, se modificaban de acuerdo a los límites máximos en él preceptuados. A esta conclusión se llega tanto por el contenido de la disposición pertinente como porque el Mandato no contiene norma de expresa sustitución o de derogación alguna de disposiciones legales o de otra naturaleza sobre liquidaciones o indemnizaciones en la materia y, en virtud de la Primera Disposición Final del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea

¹ Claudia Escobar, “Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional” en *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, V&M Gráficas p. 347

² Sentencia 002-09-SAN-CC de 2 de abril de 2009

Nacional Constituyente en el sentido de que el ordenamiento jurídico se mantiene vigente, con la excepción de lo que resuelva en sentido contrario la Asamblea.

Por otra parte, el segundo inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente en estudio dispone: *“Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total”*.

Esta disposición, orientada a garantizar la estabilidad de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, preserva el reconocimiento de las indemnizaciones establecidas en ese mismo cuerpo legal para el caso de terminación de la relación laboral producida de manera intempestiva por decisión del empleador, y establece como único valor anual el de siete salarios básicos unificados, hasta un máximo de doscientos diez salarios para el caso de supresión de puesto o de cualquier terminación de las relaciones laborales, previstas tanto en contratos colectivos u otros convenios en los que se haya acordado la entrega de valores, bajo cualquier denominación, por tales conceptos. De esta manera, los trabajadores que se encuentran amparados únicamente por el Código del Trabajo, en caso de despido intempestivo, reciben las indemnizaciones allí previstas, y quienes estén amparados por convenios de cualquier naturaleza que establezcan reconocimientos por terminación de relaciones laborales, percibirán los valores establecidos en la norma en mención.

c) ¿Correspondía a la accionante percibir los límites máximos previstos por el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, o los valores previstos en el segundo inciso del referido artículo?

La accionante ha presentado su renuncia a las funciones de auxiliar del servicio de cocina que venía prestando por aproximadamente 23 años en el Hospital de Esmeraldas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, habiendo recibido, en calidad de incentivo por jubilación, los valores previstos en el artículo 25 del Contrato Colectivo de Trabajo³. En efecto, la disposición en mención estatuye el reconocimiento de un incentivo para jubilación a los trabajadores que probaren derecho a la jubilación patronal del IESS, de vejez, de vejez por edad avanzada, de invalidez definitiva o de riesgos de trabajo por incapacidad total o permanente, que consiste en un valor relacionado con los años de servicio, y el sueldo mensualizado a quienes acrediten 15 años de servicios, de conformidad a la siguiente tabla:

TIEMPO DE SERVICIOS EN EL IESS	REMUNERACIONES MENSUALIZADAS
De 15 años a 20 años	15
De 20 años 1 día a 25 años	20
De 25 años 1 día a 30 años	25
De 30 años en adelante	30

Se ha reconocido a la trabajadora el valor correspondiente a veinte remuneraciones mensualizadas por encontrarse ubicada en la segunda escala de la tabla, en la que se encuentran comprendidos los trabajadores que han laborado de 20 a 25 años, con lo que se ha cumplido la previsión establecida en el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, pues, como se ha analizado anteriormente, los montos existentes a la fecha de emisión del Mandato N.º 2 continuaban vigentes, no así los que superaban los límites máximos previstos en el mencionado Instrumento, que se modificaron con los preceptuados en el primer inciso del artículo 8 del Mandato en referencia; consecuentemente, a la accionante no le correspondía percibir el máximo previsto en la referida norma.

En relación al denunciado incumplimiento del inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, es preciso señalar que el artículo 25 del Contrato Único de Trabajo del IESS prevé un incentivo para jubilación, figura distinta a las previstas en la referida disposición del Mandato Constituyente N.º 2, es decir, al pago de indemnizaciones o bonificaciones por terminación de la relación laboral que también se hallen previstas en contrataciones colectivas u otros convenios entre empleadores y trabajadores sujetos al Código del Trabajo, razón por la que la accionante no se encontraba incurso en los supuestos del referido inciso del artículo 8 del Mandato, por tanto no podía ser beneficiaria de los valores establecidos por este concepto en el Mandato N.º 2.

La Corte concluye que al haber entregado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social valores previstos en el contrato colectivo de trabajo por concepto de incentivo por jubilación, no existe incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2.

Otras consideraciones de la corte

Cabe señalar que la demanda contiene la impugnación de la liquidación efectuada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por haberse acogido la accionante a la jubilación, sin que para efecto del cálculo de la remuneración mensual, que sirve de base para establecer la liquidación que le corresponde, se haya tomado en cuenta el valor por horas extraordinarias percibidas por todo el tiempo de sus servicios, ni los valores que le corresponden en concepto de liquidación proporcional por jubilación patronal, solicitando, finalmente que se ordene el pago de todos los rubros a los que tiene derecho y que sean determinados pericialmente.

Al respecto, la Corte debe señalar que tales pretensiones se apartan del objeto de una acción por incumplimiento, pues imponen un proceso judicial en que se establezca el derecho de la accionante a determinar valores debidos que forman parte del cálculo de una liquidación, asumiendo tener

³ El Contrato Colectivo Unico de Trabajo a nivel nacional suscrito entre el Sindicato Unico de Obreros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social puede consultarse en www.iesg.gov.ec/documentos/

derecho a la liquidación proporcional de la jubilación patronal. No obstante, la alegación de falta de reconocimiento de la jubilación patronal proporcional, lleva implícito el planteamiento de incumplimiento de normas laborales que prevé esta obligación patronal, razón por la cual la Corte procede al análisis correspondiente.

Señala la accionante que presentó la renuncia a su cargo con el fin de acogerse a los beneficios de la jubilación patronal, fundamentada en el inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 sin que se hayan reconocido los valores correspondientes a la liquidación proporcional por jubilación patronal.

El Código del Trabajo establece como derecho de los trabajadores que hayan laborado veinticinco años o más para un empleador, la denominada jubilación patronal, que debe ser asumida por el empleador de acuerdo a determinadas reglas previstas en el artículo 216. Es requisito para acceder a este derecho la prestación de servicios por un tiempo continuo o interrumpido de 25 años, que una vez cumplidos, la decisión del trabajador de acogerse a la jubilación determina la obligación del empleador de pagar los valores que resulten de la aplicación de las reglas previstas en el mencionado artículo.

El artículo 216, primer inciso del Código del Trabajo dispone:

“Jubilación a cargo de empleadores.- Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas (...):”

Frente a una recurrente práctica de determinados empleadores que para evitar el reconocimiento de este derecho a sus trabajadores que cumplían el requisito de años de servicios, utilizaban la figura del despido intempestivo a sus trabajadores antes de que cumplieran los 25 años de labor, se introdujo una reforma al Código del Trabajo, cuyo objeto fue sancionar al empleador que hiciera uso del despido intempestivo para eludir su obligación de pago de la jubilación patronal. Es así que el artículo 188, relativo a las indemnizaciones que se imponen a los empleadores por despido intempestivo a sus trabajadores, prevé una carga para quienes den por terminada la relación laboral de manera intempestiva con trabajadores que hayan estado a su servicios entre 20 y 25 años.

El séptimo inciso del artículo 188 del Código Laboral estatuye:

“En el caso del trabajador que hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o interrumpidamente, adicionalmente tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con las normas de este Código”.

La parte proporcional de la jubilación patronal que está obligado a reconocer el empleador a sus trabajadores, tiene dos supuestos: a) Que se produzca el despido intempestivo

de un trabajador; y, b) Que el trabajador despedido haya laborado más de 20 y hasta 25 años para el empleador.

En el caso de análisis, si bien la actora señala haber renunciado para acogerse a la jubilación patronal, su tiempo de servicio, de acuerdo al informe mecanizado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que obra en la página 21 del expediente, fue del 3 de marzo de 1985 (no del 1 de octubre de 1985 como manifiesta la actora) al 18 de marzo del 2008, es decir, 23 años, sin que cumpla el requisito de tiempo previsto en el artículo 216 del Código del Trabajo, que es de 25 años.

La renuncia presentada por la accionante para acogerse a la jubilación evidencia que no existió despido intempestivo que produjera la obligación del empleador de reconocer el pago de la parte proporcional de la jubilación patronal, pues, como se ha indicado, esta obligación se crea como sanción al empleador que trata de evitar el pago de la jubilación patronal, despidiendo al trabajador de 20 a 25 años de servicio.

Por estas razones, la Corte no encuentra incumplimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las normas contenidas en el artículo 216, primer inciso, y artículo 188, séptimo inciso, del Código del Trabajo, cuyo cumplimiento es pretensión de la demandante en esta acción.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la Acción por Incumplimiento planteada por la accionante.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores: Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, en Sesión Ordinaria del día jueves nueve de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2010.- f.) El Secretario General.

Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

SENTENCIA N.º 006-10-SAN-CC

CASO N.º 0107-09-AN

**LA CORTE CONSTITUCIONAL
para el período de transición:**

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La causa ingresa a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de diciembre del 2009.

La Sala de Admisión el 07 de abril del 2010 a las 10h30, en la causa N.º 0107-2009-AN, de conformidad con las normas establecidas en la Constitución de la República aplicables al caso, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicadas en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional para la conformación de la Sala de Admisión, avoca conocimiento de la causa y admite a trámite la demanda presentada.

La Tercera Sala de Sustanciación, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera y artículo 194, numeral 3 y el artículo 195, inciso 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avoca conocimiento de la presente causa, acción de incumplimiento de normas, propuesta por Wilmer Miguel Lara Espinoza y Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, en contra del Comandante General y Miembros del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional y de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición incluido en la Constitución de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, así como el sorteo realizado, corresponde la sustanciación de la causa al doctor Manuel Viteri Olvera.

Detalle de la demanda

El señor Cabo Primero de la Policía Nacional Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cabo Segundo de la Policía Nacional Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, presentan la siguiente acción de incumplimiento de norma en los siguientes términos:

Indican los accionantes que dentro de la Resolución dada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional el 12 de

noviembre del 2007 a las 15h00, violaron claras normas jurídicas al proceder a sancionarlos.

Señalan los actores que para evidenciar el incumplimiento de la norma, así como la ilegalidad e ilegitimidad, además de las violaciones a la ley, por el acto administrativo que llevó a cabo el Tribunal de Disciplina, manifiestan que conforme lo dispone el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, los Tribunales de Disciplina tienen la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo; pero que es evidente que se formó un Tribunal de Disciplina por una falta que jamás cometieron.

En el caso del Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel le aplicaron el numeral 21 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: “*Los que dispusieren arbitrariamente de armas, equipos o más bienes entregados para el cumplimiento del servicio policial*”; sostienen: de qué arbitrariedad se puede hablar cuando el vehículo no se encontraba bajo la responsabilidad del accionante, como se trata de hacer parecer. El vehículo es de propiedad de la Embajada Americana, entregado en Comodato a la Jefatura de Antinarcóticos, encontrándose a cargo del CboS. de Policía Anrango Anrango Darwin. En aquella noche, el Subteniente Gustavo Gutiérrez Silva dispone la utilización de dicho automotor para el recorrido, sin que se verifique y se constate las personas habilitadas para conducirlo, y como no existía una planificación previa de acuerdo a sus lugares de residencia, en aquella noche, por la distancia y las altas horas de la madrugada, luego de quedarse en su domicilio por el Registro Civil, entregó el automotor para que se traslade a su domicilio el Cbo. Guadalupe, sin conocer si el mismo tenía o no licencia de manejo, ya que en otras ocasiones lo había visto conducir a órdenes de los Superiores.

En relación al Cabs. Guadalupe Espinoza Freddy Augusto, se le aplican los numerales 15 y 19 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: “*Quien omitiere información al Superior en la comisión de un delito que comprometa la responsabilidad del Estado o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional, sin perjuicio de la acción penal que tuviere lugar como cómplice o encubridor*” y el 19 que dice: “*Los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en razón del servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la Ley*”. El actor sostiene que lo que sucedió fue un simple accidente de tránsito que le puede suceder a cualquier persona, sin que esto signifique que comprometa al Estado y peor aún que ponga en peligro el prestigio y moral institucional, ya que no se han cometido actos inmorales o indisciplinados.

Dicha resolución incumple expresamente lo que dispone el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, en su artículo 9 que dice: “*Falta Disciplinaria es toda acción u omisión imputable, tipificada y sancionada en este Reglamento, que no esté calificada como delito cometida por un miembro de la Policía Nacional en servicio activo, en situación transitoria, a disposición, incluyendo a los empleados civiles*”. Que lo procedente hubiera sido que se abra una investigación para establecer las causas del accidente y no haber conformado un Tribunal de Disciplina que les ha dado un trato discriminatorio, evidenciando el

ilegal e inusual procedimiento utilizado en contra de ellos, ya que no hubo méritos para que se forme el mencionado Tribunal de Disciplina, y mucho peor para haberlos sancionado con fajina y arresto; por eso fueron víctimas de un acto ilegítimo, ilegal, inconstitucional e inhumano, por lo que con la sanción impuesta están impedidos de ascender, y como consecuencia, serán dados de baja de la Institución Policial, lo que truncaría sus aspiraciones legítimas de progresar y de tener un mejor nivel de vida, así como de ganar el dinero para poder mantener a sus familias.

La resolución expedida por el H. Tribunal de Disciplina el 12 de noviembre del 2007, sostiene lo siguiente: “*Y actuando como Secretario el infrascrito Sargento Segundo de Policía Dr. Luis Alberto Bonifaz Bonifaz, Asesor Jurídico del Comando Provincial No. 1, mediante Acuerdo Ministerial No. 0087 expedido por el señor Ministro de Gobierno y Policía, publicado en el Registro Oficial 262 el día miércoles 13 de mayo del 2006, fue reformado el Art. 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que en su Art. 1 textualmente manifiesta: Art. 1.- Reformar el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional sustituyendo el Art. 74 por el siguiente: “Actuará como Secretario el Asesor jurídico del correspondiente Comando y en los lugares donde no exista Asesor el del Comando más cercano”; pero el procedimiento de los Tribunales de Disciplina se encuentra regulado en el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, mismo que está en vigencia y no ha sido reformado, que dice: “En los Tribunales actuará como Secretario el Juez del Distrito de la respectiva jurisdicción”*; por consiguiente, al no encontrarse este artículo derogado ni reformado, el señor Sargento Segundo de la Policía Nacional, Dr. Luis Alberto Bonifaz, en su calidad de Asesor Jurídico del Comando Provincial Pichincha N.º 1, no tenía competencia para actuar como Secretario en el presente acto administrativo, lo que demuestra claramente el incumplimiento de la norma expresamente prevista en nuestro sistema jurídico.

El artículo 187 de la Constitución Política del Estado de 1998 prescribía lo siguiente: “*Los miembros de la Fuerza Pública estarán sujetos al fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes estarán sujetos a la justicia ordinaria*”. El artículo 4 del Código Penal de la Policía Nacional establece: “*El fuero de los miembros de la Policía Nacional es únicamente aplicable respecto de las infracciones cometidas en ejercicio de la función que le corresponde específicamente como miembros de ésta institución y por infracciones determinadas en éste Código y Reglamento Disciplinario*”; y en su segundo inciso dispone: “*Los jueces comunes serán competentes para juzgar las demás infracciones cometidas por los miembros de la Policía Nacional, en cualquiera de las ramas, aplicando el Código Penal Común y el de Procedimiento Penal*”; conforme justificaron y así constaba dentro de las investigaciones y con los Certificados de Personal de la Unidad a la que pertenecían los actores, de que en el día de los hechos se encontraban francos, y por tal razón el Juez no tenía competencia y debió inhibirse para remitirlo al Juez de Tránsito.

La demanda es contra el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, integrado por el Coronel de Policía de E. M., Jorge Guerrón Salazar, en calidad de Presidente; Capitán de Policía Alomía López Santiago, Vocal; Capitán Mantilla

Gallardo Luis, Vocal y Comandante General del Distrito Doctor Freddy Martínez Pico, en su calidad de Representante Legal de la Policía Nacional.

Los accionantes sostienen que se les han vulnerado sus derechos constitucionales establecidos en los numerales 1, 3, 4 y 7, con los literales *l* y *m* del artículo 76; artículo 66, numeral 17 y el artículo 82, por lo que solicitan que se declare sin valor legal las sanciones impuestas a los accionantes y ordenar que se proceda a marginar los registros constantes en las Tarjetas y Hoja de Vida Profesional y que se respete la estabilidad profesional y todos los derechos que tienen dentro de las filas policiales y continuar en la Institución de manera normal.

Contestación de la demanda

El General del Distrito Dr. Freddy Eduardo Martínez Pico, en calidad de Comandante de la Policía Nacional y Representante Legal de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, literal *g* de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la ilegal e infundada acción de incumplimiento de Norma signada con el N.º 0107-09-AN, presentada por el Cbop. Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cbos. Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, comparece y expone lo siguiente:

Los actores en su demanda solicitan que se declare el incumplimiento de las normas jurídicas, es decir, el artículo 9 (falta disciplinaria) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los artículos 4 (fuero policial) y 234 y siguientes (en los Tribunales actuará como Secretario el Juez del Distrito de la respectiva jurisdicción) del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, en la integración del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional como en la Resolución emitida por dicho Tribunal el 12 de noviembre del 2007.

Los accionantes manifiestan que en el presente caso se les dio un trato discriminatorio y queda claramente evidenciado el ilegal e inusual procedimiento utilizado en contra de ellos; que con la sanción impuesta están impedidos de ascender y como consecuencia serán dados de baja de las filas policiales, ya que supuestamente se violaron los artículos 76, numerales 1, 3, 4; 66, numeral 17; 71 y 82 de la Constitución de la República.

Al respecto, los hechos y argumentos mencionados ya fueron analizados y resueltos por la Corte Constitucional mediante la vía de amparo constitucional en la Resolución 0268-08-RA, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, al comprobar la legitimidad y legalidad de la Resolución de la sanción disciplinaria emitida por la Institución Policial, la misma que resolvió lo siguiente: “*1.- Confirmar la resolución adoptada por la Jueza Vigésima Cuarto de lo Civil de Pichincha; y en consecuencia, negar el amparo solicitado por Wilmer Miguel Lara Espinoza y Freddy Augusto Guadalupe Espinoza; 2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines establecidos en el Art. 55 de la Ley de Control Constitucional*”; por lo que tratar sobre el mismo caso sería atentar contra la Seguridad Jurídica que todas las instituciones están obligadas a acatar por ser un principio constitucional.

Los accionantes sostienen que el día de los hechos se encontraban francos y fuera de servicio, y que el Tribunal

de Disciplina carecía de competencia para juzgarlos, y se los sancionó sin que exista causal alguna, por lo que, en forma sucinta, expone los hechos que demuestran todo lo contrario: “Los señores Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel y Cbos. Guadalupe Espinoza Freddy, pertenecientes a la Dirección Antinarcóticos, el día 17 de agosto del 2007 se han encontrado de servicio de vigilancia en el sector La Comuna en compañía de otros miembros policiales, a las 24 horas luego de terminar la vigilancia el señor Subte. Gustavo Gutiérrez Silva ha dispuesto al señor Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel, como responsable del vehículo marca Chevrolet, modelo Corsa, color Beige de placas PTO-024, de propiedad de la Embajada de los Estados Unidos, para que se traslade a su domicilio a varios miembros policiales y que al siguiente día de igual manera los pase recogiendo para continuar con la vigilancia; que el señor Cbop. Lara Espinoza cumple con la disposición dejando a varios miembros policiales, para que luego, sin ninguna autorización de sus Superiores, sin dar parte y tomando atribuciones que no le corresponden, entrega el vehículo al señor Cbos. Guadalupe Espinoza, el mismo que sin poseer licencia de conducir toma el vehículo para posteriormente a eso de las 01h45 en el sector de Lomas de Puengasí sufre un accidente de tránsito, sufriendo el vehículo varios daños tanto interno como externo. Que al concurrir al lugar los señores Subtenientes de Policía Gustavo Gutiérrez Silva y Galo Gómez Maldonado logran detectar que el referido miembro policial se encuentra con aliento a licor y que en igual circunstancia se presenta el Cbop. Lara Espinoza y los dos miembros policiales se niegan hacerse la prueba de alcoholemia. Que la calidad de Franco según el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional es el espacio de tiempo libre en el que el miembro de la Institución no se encuentra de servicio, en comisión o en cumplimiento de actividades policiales, acorde con los turnos, horarios y disposiciones superiores correspondientes; que el Acto de Servicio, es todo acto que ejecuta un miembro de la Policía Nacional en cumplimiento de funciones específicas policiales, acorde con la Ley, Reglamentos institucionales, se encuentren o no dentro del turno u horario asignado a su persona, en éste último caso siempre que las circunstancias lo obliguen. Que conforme se ha demostrado los accionantes cometieron faltas disciplinarias en circunstancias que cumplían funciones específicas policiales, como lo es la utilización de un vehículo policial y el presentarse a laborar con síntomas de haber ingerido bebidas embriagantes.

Que las causales impuestas encuadran perfectamente en la conducta de los accionantes, del señor Cbop. Wilmer Miguel Lara Espinoza, al cual se le aplica el Art. 64 numeral 21 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: “Los que dispusieron arbitrariamente de armas, equipos o más bienes entregados para el cumplimiento del Servicio policial”; y, al Cbos. Freddy Guadalupe Espinoza que encuadra su comportamiento en Faltas de Tercera Clase establecidas en los numerales 15 y 19 del Art. 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: “Quien omitiere información al Superior en la Comisión de un delito que comprometa la responsabilidad del Estado o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional, sin perjuicio de la acción penal que tuviere lugar como cómplice o encubridor”; y el 19 que dice: “Los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en

razón del servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la Ley”.

Que por otro lado, también se menciona, que el Tribunal no estaba constituido legalmente por cuanto el Secretario no estaba legalmente autorizado para intervenir, al efecto la institución policial actuó en base al Acuerdo Ministerial No. 0087, expedido por el Ministro de Gobierno y Policía, publicado en el R. O. No. 262 el 13 de mayo del 2006, el mismo que reforma el Art. 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dispone: “Actuará como Secretario el Asesor Jurídico del correspondiente Comando y en los lugares donde no exista Asesor, el Comandante más cercano”. La resolución dictada por el Tribunal de Disciplina que procedió a sancionar a los accionantes, fue en base al procedimiento normado en las leyes y Reglamentos policiales, ASÍ COMO EN LA constitución de la República; así tenemos los Artículos 160 y 163 de la Constitución que se refiere a los miembros policiales y militares; del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional en los artículos 12, 17, 67, 74, 76 y 78; el Art. 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional; el Art. 130 del Reglamento General a la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Con todo lo señalado, si los accionantes no estaban de acuerdo con la resolución que impuso el Tribunal de Disciplina pudieron haber interpuesto el Recurso de Revisión ante el Ministerio de Gobierno, pero no lo hicieron, entendiéndose que estaban conforme con la Resolución, es decir, que en el presente caso no se agotó la VÍA ADMINISTRATIVA. Que tampoco se puede configurar la INMEDIATEZ Y EL DAÑO GRAVE, ya que es una sanción que data desde el año 2007, sanción que consta registrada en la Hoja de Vida, sin que haya afectado su estabilidad por cuanto siguen laborando normalmente.

Que por todo lo anteriormente expuesto y por las disposiciones legales invocadas, solicita que se DESECHE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE NORMA por ser legal e improcedente, toda vez que no reúne los requisitos previstos en el Art. 93 de la Constitución de la República y el Art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Previo a pronunciarse sobre esta acción por incumplimiento contenida en el artículo 93 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, debe referirse a su competencia para conocerla y resolverla. El artículo 429 de la Constitución de la República se refiere a la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, de la misma forma en que el artículo 436, numeral 5 ibídem, determina las atribuciones de la Corte que son las siguientes: 5.- “Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”.

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción de incumplimiento

solicitada por los accionantes, señores Cabo Primero de la Policía Nacional Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cabo Segundo de la Policía Nacional Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, respecto a la Policía Nacional representada legalmente por el Doctor Freddy Martínez Pico.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 52 y siguientes de la Ley de Jurisdicción y Garantías Constitucionales dice lo siguiente: **Art. 52.- “Objeto y ámbito.-** *La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.*

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

Legitimación activa

Los recurrentes se encuentran plenamente legitimados para proponer la presente acción por incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, al cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución de la República, que expone: *“Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.*

Legitimación pasiva

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su artículo 53 la legitimación pasiva en los siguientes términos: **“Art. 53.- Legitimación pasiva.-** *La acción por incumplimiento procederá en contra de toda autoridad pública y contra de personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos. Procederá contra particulares también en el caso de que las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos impongan una obligación a una persona particular determinada o determinable”.*

El legitimado pasivo es el representante legal de la Policía Nacional, que es el Comandante del Distrito, el General Freddy Martínez Pico, a quien se le atribuye el incumplimiento de la norma señalada por los accionantes.

Consideraciones de la Corte Constitucional

Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Previo a entrar a examinar la acción por incumplimiento que se propone, la Corte delimita el contenido de la acción por incumplimiento de la norma del sistema jurídico, de acuerdo a los siguientes tópicos: **1.-** Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de norma como parte del sistema jurídico, (primera parte del artículo 93 de la Constitución); **2.-** Competencia del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional para expedir una Resolución Sancionadora; **3.-** Análisis legal y constitucional del objeto de la presente acción de incumplimiento; **4.-** La violación constitucional y legal cuyo incumplimiento se ha producido; **5.-** De la reparación integral que se solicita en la pretensión con el presente caso.

Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de norma como parte del sistema jurídico, (primera parte del artículo 93 de la Constitución)

El artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que el objeto de la acción por incumplimiento es: *“garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”*, lo que implica de manera inmediata, la existencia de un medio para asegurar el cumplimiento de una obligación o deber proveniente de ley, mandato, sentencia o acto administrativo, expresos, claros e imperativos, cuya finalidad es asegurar la realización material de un hecho o acto por parte de los llamados a cumplirlos, más aún cuando dichos actos normativos o del carácter contenido en la disposición mencionada, sugieran el reconocimiento y garantía de los derechos protegidos por el Estado. Esto no implica de ninguna manera que la acción por incumplimiento sea el medio procesal idóneo para perseguir el reconocimiento o declaración de un derecho, pero sí genera la obligación de cumplir lo dispuesto por una ley u otra norma legal de rango inferior al de la Constitución.

Los principios que engloban el actuar de los agentes del Estado se enmarcan dentro del respeto inmediato al cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico, por lo que la obligatoriedad y ejecutividad de ellas es un deber del Estado, y debe propender a que tanto sus funcionarios como particulares, las cumplan de manera inmediata, por lo que la autoridad, en ámbito de sus competencias, debe velar por su efectivo cumplimiento, otorgándole no sólo validez, sino también eficacia y vigencia. La violación de estos preceptos obliga a que se diseñen medios necesarios para exigir el acatamiento de estos preceptos y de esta manera se cumpla el deber que es omitido y cuyo origen se encuentra establecido en una ley, mandato, sentencia o acto administrativo de carácter general. La Corte Constitucional de Colombia ha determinado que la acción de cumplimiento, el equivalente a la acción de incumplimiento en Ecuador, tiene por objeto: *“hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”* y sigue argumentando en sentido de que el *“objeto fundamental de la acción de cumplimiento consiste en que el ordenamiento jurídico, en todos sus componentes, sea cumplido a cabalidad. En este sentido, si bien una acción de cumplimiento puede contribuir a restablecer una violación de derechos fundamentales, ello ocurriría de manera mediata, como efecto secundario de una orden judicial tendente a que se cumpla alguna norma jurídica”*¹, por lo que no basta que la norma sea jurídicamente válida, sino que lo que busca es que sea eficaz, es decir, que sus efectos se produzcan materialmente, por lo que es necesaria la existencia de una institución que la garantice, como es la acción por incumplimiento.

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, Sentencia T-589/98, Octubre 20 de 1998, Bogotá, Distrito Capital.

Competencia del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional para expedir una resolución sancionadora

La Policía Nacional se rige por leyes y reglamentos en las actividades que realiza para el ejercicio de sus derechos y deberes. Los actos de indisciplina se juzgan mediante tribunales creados para el efecto; así, para juzgar la supuesta indisciplina cometida por los accionantes, se instaura el Tribunal de Disciplina conformado por los señores Coronel de Policía de E. M., Dr. Jorge Alejandro Guerrón Salazar; Capitán de Policía Alomía López Santiago, Vocal; Capitán de Policía Mantilla Gallardo Luis, Vocal, y actúa como secretario el Sargento Segundo de Policía Luis Bonifaz Bonifaz, Asesor Jurídico del Comando Provincial Pichincha N.º 1. En virtud del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los Tribunales de Disciplina que se integran para conocer, juzgar y resolver sobre casos de indisciplina determinados en el Reglamento son competentes, siempre y cuando su integración se efectúe de conformidad con la ley y sus reglamentos. En la demanda se impugna su conformación, por cuanto el Sargento Segundo de Policía Dr. Luis Heriberto Bonifaz, en su calidad de Asesor del Comando Provincial Pichincha N.º 1, no podía actuar como Secretario, por contravenir el artículo 234 y siguientes del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional y el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal en plena vigencia y que no han sido reformados, cuyo texto dice: “*En los Tribunales actuará como secretario el Juez de Distrito de la respectiva jurisdicción*”, por consiguiente, el doctor Bonifaz actuó sin competencia, máxime que el Secretario es la autoridad que da fe de las actuaciones de un tribunal. Por otro lado, si bien el Tribunal de Disciplina tiene competencia para juzgar las faltas disciplinarias, en el caso de los accionantes, según sus afirmaciones, se integró para juzgar una falta disciplinaria que nunca cometieron. Es responsabilidad de las autoridades administrativas actuar con plena competencia sin que exista la menor duda de su actuación; sin embargo, en el presente caso, durante el proceso no han justificado los legitimados pasivos, de acuerdo a la ley, su adecuada intervención en el Tribunal de Disciplina ni han desvirtuado los cuestionamientos formulados por los accionantes.

Análisis legal y constitucional del objeto de la presente acción de incumplimiento

En el tema que nos ocupa, los accionantes fundamentan su demanda en el primer presupuesto del artículo 93 de la Constitución de la República, por cuanto el Tribunal de Disciplina instaurado para sancionar los actos supuestamente cometidos por los actores, no encuadró su accionar a las disposiciones del reglamento disciplinario de la Policía, ya que si bien utilizaron un vehículo que se encontraba en poder de la Policía perteneciente a la Embajada Americana, lo hicieron cuando se encontraban francos con autorización plena del oficial de policía del Departamento donde laboran, pues es evidente que durante el proceso solo se menciona que ocurrió la explosión de un neumático, sin que el conductor haya sufrido daño físico alguno, según versiones que durante el proceso señalan varios testigos. Conforme el artículo 76 de la Constitución, en todo proceso en el que se determinan 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.*” Analizadas las circunstancias del

hecho materia del juzgamiento, se observa que el Tribunal de Disciplina no actuó adecuadamente al juzgar sin elementos suficientes para determinar la negligencia o el ocultamiento de información por parte de los encausados en el proceso administrativo, como tampoco se ha podido comprobar de manera fehaciente el estado de embriaguez en el que, aducen, se encontraban los ahora accionantes, es decir, no existe ninguna evidencia procesal que conduzca a concluir que los policías Lara y Guadalupe son responsables directos de las faltas disciplinarias por las que se los juzga. En consecuencia, al tenor del texto constitucional no podían ser juzgados con las normas reglamentarias invocadas porque eso significa no garantizar el cumplimiento de las normas, vale decir, que esta protección constitucional debe ser observada por las autoridades administrativas o judiciales al momento de aplicar una sanción, y al no actuar apegado al reglamento de disciplina, torna sus actuaciones en indebidas y ajenas a la naturaleza de los hechos, porque la acción por incumplimiento demandada busca vincular al administrado con la administración y contiene obligaciones de hacer o no hacer claras, precisas y exigibles, cuestión que no se advierte en el caso del análisis porque se demuestra con claridad que el Tribunal de Disciplina decidió una sanción no acorde con los hechos; en consecuencia, vulneró los presupuestos constitucionales al no garantizar de manera alguna el debido proceso y la aplicación de normas reglamentarias indebidamente invocadas. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7, literal I dice: “*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 hechos. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...*”. De su contenido se puede determinar que el acto juzgado adolece de invalidez, por cuanto el Tribunal de Disciplina, a pesar de su competencia que también ha sido cuestionada, no aplicó las normas adecuadas para el juzgamiento, ni ha explicado de manera alguna su pertinencia y validez, además de no haber establecido una conexidad adecuada con las normas invocadas en estrecha relación con los hechos que motivan la actuación del Tribunal de Disciplina.

Los argumentos señalados permiten concluir que el Tribunal de Disciplina no garantizó la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, en consecuencia, la resolución es ineficaz, improcedente y por lo tanto no puede generar efectos jurídicos y peor imponer una sanción con disposición reglamentaria indebida e inadecuada, ya que el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución determina: “*La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza*”, cuestión que no se observa en la Resolución dictada por el Tribunal de Disciplina, tanto que el Defensor de los accionantes, dentro del trámite de juzgamiento en el Tribunal de Disciplina, solicita que se les absuelva a sus defendidos y que en el peor de los casos los hechos máximo pudieran encuadrar en una falta de segunda clase. No se evidencia en el expediente si los hechos encuadraron en caso fortuito o negligencia, premisa obligatoria del que debían partir para iniciar un proceso de juzgamiento. En la justicia constitucional los jueces estamos obligados a actuar con efectividad en la protección de los derechos fundamentales y en la preservación de la supremacía de la Constitución sobre normas jurídicas, fundamentos suficientes que llevan a concluir que el

Tribunal de Disciplina equivocó su accionar y por ende no se garantizó los derechos de los accionantes.

La característica principal de la Constitución ecuatoriana es la garantía y protección de los derechos fundamentales, y el sistema jurídico debe ser garantista, que posibilite maximizar el grado de tutela o protección de los valores más importantes de la persona; si no existe esta finalidad no puede considerarse un sistema de garantías, misión que todos debemos cumplir, especialmente quienes tenemos que juzgar en el ámbito constitucional, hechos como el tema planteado.

La violación constitucional y legal cuyo incumplimiento se ha producido

De los recaudos procesales analizados se concluye que se ha producido el incumplimiento de normas que integran el sistema jurídico cuando, conforme se explica en los numerales precedentes, el Tribunal de Disciplina no observó las normas legales y reglamentarias para juzgar los hechos que motivaron el juzgamiento y aplicaron normas que no eran concordantes con las circunstancias del caso.

Reparación integral que se pretende en el presente caso

En los términos del texto constitucional, la acción por incumplimiento es una de las garantías jurisdiccionales que prevé la Constitución para la tutela de derechos constitucionales, por lo que es necesario determinar el alcance y pertinencia de la reparación integral. La Corte tiene la obligación de constatar el incumplimiento de las normas que integran el sistema jurídico. De manera concreta ha ocurrido una indebida aplicación de normas ajenas a los hechos, que ha generado una violación a la seguridad jurídica, derecho consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que inclusive perjudica sus derechos fundamentales hacia el futuro, pues la aplicación de una sanción les impediría acceder a los accionantes a un ascenso, inseguridad jurídica que perjudica inclusive su situación laboral, ya que es la única fuente de sustento de vida para los legitimados activos y su familia.

En el artículo 86, numeral tercero de la Constitución, consta lo que debe ser el alcance de la reparación integral, como establecer los mecanismos adecuados de reparación y la forma como estos deben cumplirse. La Corte considera que de acuerdo a las circunstancias fácticas, la reparación debe producirse dejando sin efecto la sanción establecida y declarar a la resolución del Tribunal de Disciplina como inexistente, ya que no se cumplió con el objetivo de garantizar la aplicación de las normas pertinentes en el juzgamiento.

III. DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Aceptar la acción por incumplimiento propuesta por los accionantes, y en consecuencia, declarar el

incumplimiento producido en la Resolución del 12 de noviembre del 2007, dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional en contra de los policías WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA, debido a que no se ha garantizado la aplicación adecuada de las normas que integran el sistema jurídico, concretamente de las normas invocadas en la Resolución del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, y se dispone:

- a) Dejar sin efecto las sanciones impuestas a los policías WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA; y,
- b) Borrar de los registros constantes en las Tarjetas y Hoja de Vida Profesional de los señores policías Cbop. WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y Cbos. FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA, la sanción impuesta por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, a efectos de garantizar su permanencia dentro de la Institución Policial.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Nina Pacari Vega y Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por- f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2010.- f.) El Secretario General.

Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

SENTENCIA N.º 027-10-SIS-CC

CASO N.º 0026-10-IS

**LA CORTE CONSTITUCIONAL,
para el período de transición**

Jueza Constitucional Ponente: Dra. Nina Pacari Vega

I. ANTECEDENTES

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo, Wilson David Zambrano Hernández, presenta esta acción por incumplimiento, argumentando:

El 13 de diciembre del 2004 suscribió un contrato de servicios ocasionales, por el lapso de un año, con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, para prestar sus servicios en calidad de Guía Penitenciario, en el Centro de Rehabilitación Social Varones Quito N.º 1.

El mencionado contrato fue realizado con la finalidad de cumplir las siguientes actividades: control de grupos de trabajo, control de puerta principal, control de puertas intermedias, control de pabellones, patios, terrazas y talleres, control de garitas, control y vigilancia de internos trasladados a casa de salud ante autoridades competentes, control y revisión de paquetes o personas que ingresan a los establecimientos, requisas a las instalaciones del centro y elaboración de partes de novedades detectadas en el cumplimiento del servicio.

Suscribió un nuevo contrato de Servicios Ocasionales en los mismos términos que el contrato principal, para el periodo comprendido entre el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del 2005.

Volvió a firmar el tercer contrato bajo los mismos parámetros para el período comprendido desde el 1 de enero al 31 de diciembre del 2006.

El 24 de mayo del 2007, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, mediante acción de personal N.º 627, resuelve nombrar provisionalmente al legitimado activo, al cargo de Asistente Administrativo "C" Técnico de Apoyo, Seguridad y Vigilancia del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1.

El 28 de diciembre del 2007, el Director Nacional de Rehabilitación Social, mediante acción de personal N.º 2153, da por terminado el nombramiento provisional de Asistente Administrativo "C", Guía Penitenciario, Seguridad y Vigilancia del Centro de Rehabilitación Social Varones Quito N.º 1, otorgado a su favor.

En virtud de este hecho presentó una acción de amparo constitucional por violación a sus derechos, ante el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el mismo que resolvió: *"Aceptar la acción de Amparo Constitucional, cesando los actos ilegítimos del Director Nacional de Rehabilitación Social, el 28 de diciembre del 2007 mediante Acción de Personal N.º 2153 de fecha 28 de diciembre del 2007"*.

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social apela la resolución del Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha ante la Corte Constitucional, la misma que por intermedio de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de febrero del 2009, confirma la resolución emitida por el Juez a quo y, en consecuencia, ratifica el amparo presentado por el accionante.

Por estos hechos, el legitimado activo, por medio de esta acción solicita: *"se de cumplimiento la resolución del Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha y de la Segunda Sala de la Corte Constitucional y se sirva disponer el pago inmediato de todos los valores correspondientes a las remuneraciones que dejó de percibir a causa de la separación de sus funciones, desde el 28 de diciembre de 2008 hasta el 10 de junio de 2009"*, para lo cual, cita el numeral 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De la admisión y competencia

El 10 de mayo del 2010 a las 11h22 ante la Corte Constitucional, se presenta la acción que nos ocupa. La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con fecha 13 de mayo del 2010, remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega, a fin de que elabore el informe correspondiente. La Dra. Nina Pacari Vega, en su calidad de Jueza Sustanciadora de la causa, conforme lo establecido en la Disposición Tercera de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, mediante providencia del 17 de mayo del 2010 a las 09h00, dispone que previo a emitir el informe al que hubiere lugar, en el término de cinco días, el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, así como a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para:

"9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales."

Por su parte, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, artículo 84 último inciso, manifiesta:

"Cuando se trate de incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales previsto en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debido a la naturaleza excepcional de la acción, el Pleno de la Corte mediante sorteo designará al Juez Ponente, quien conocerá, sustanciará y presentará un proyecto de sentencia dentro del término de quince días para conocimiento del Pleno, organismo que resolverá dentro de quince días".

De la Contestación

Mediante escrito presentado el 26 de mayo del 2010 a las 15h16, la abogada Alexandra Zumárraga Ramírez, en su calidad de Directora Nacional de Rehabilitación Social, señala:

Acusa la ilegitimidad de la vía de la acción planteada debido a que el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala el procedimiento a seguir cuando se reclama una reparación económica, por lo que es pertinente la inadmisión de la acción planteada y la aplicación de la norma legal referida.

Que en el libelo inicial de la acción de amparo constitucional N.º 0724-08-RA, el señor Wilson Zambrano solicita que se remedien las consecuencias de la acción de personal por la que fue destituido de su cargo de guía penitenciario, sin que conste petición de pago alguno de rubros remunerativos; por lo tanto, basado en el principio universal de que el Juez Constitucional no puede ir más allá de los solicitado en el libelo de demanda, so pena de incurrir en *extra petito*, solicita que se deseche la demanda.

El Juez Vigésimo tercero de lo Civil de Pichincha, a pesar de encontrarse legal y debidamente notificado mediante oficio N.º 1339-CC-SG-2010 del 17 de mayo del 2010 con el contenido de la demanda planteada y de la obligación de presentar en el término de 5 días un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, no ha presentado sus argumentos en esta causa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, en concordancia con lo establecido en el artículo 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del jueves 22 de octubre del 2009, así como lo establecido en el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la acción por incumplimiento de sentencias constitucionales

La acción para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución vigente, tiene el propósito de tutelar frente al incumplimiento de sentencias y remediar las consecuencias del incumplimiento de una resolución del ex Tribunal Constitucional o de la Corte Constitucional, por parte de la autoridad a la que corresponda acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública que está obligada por la resolución para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

Esta Corte deja claro que a partir de la activación de una acción por incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, la acción por incumplimiento se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el

incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales; asimismo, la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad. Y es que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados no es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona.

Análisis de cumplimiento o incumplimiento de la Resolución N.º 0724-08-RA de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, del 16 de febrero del 2009

En el tema que nos ocupa, lo central es analizar si se ha dado o no el cumplimiento cabal e irrestricto de los términos de la resolución dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional.

La resolución en estudio expresa: *"1.-Confirmar la resolución adoptada por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por el accionante 2.- Devolver el expediente al Tribunal de origen a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional"*. Frente a esta resolución, la Corte Constitucional debe establecer, si la misma ha sido cumplida a cabalidad por parte de la autoridad contra la que se emitió.

La resolución en estudio, cuyo incumplimiento se demanda, nace como fruto de la acción constitucional de amparo planteada por Wilson David Zambrano Hernández en contra de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, a fin de que se deje sin efecto el acto administrativo constante en la acción de personal N.º 2153 del 28 de diciembre del 2007, mediante la cual se resolvió dar por terminado el nombramiento provisional de Asistente Administrativo "C", Guía Penitenciario, Seguridad y Vigilancia del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, de conformidad con el artículo 25, literal c de la Norma Técnica de Selección de Personal, en concordancia con el artículo 158 del reglamento a la LOSCCA y siguientes, por lo que solicitó en dicho recurso de amparo "la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar dicha lesión y a evitar el peligro inminente de la resolución".

Esta acción de amparo fue avocada en conocimiento por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el mismo que luego del trámite correspondiente resolvió el 14 de abril del 2008 a las 10h42 lo siguiente:

"aceptar la Acción de Amparo Constitucional propuesta por el señor Wilson Davis Zambrano Hernández, cesando los actos ilegítimos del señor Director Nacional de Rehabilitación Social de la Resolución mediante acta de personal No. 2143 de fecha 28 de diciembre del 2007".

Apelada esta decisión para ante el ex Tribunal Constitucional, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, resolvió el 16 de febrero del 2009 confirmar el fallo venido en grado y conceder el recurso de amparo planteado por el hoy legitimado activo.

En la parte expositiva de la sentencia dictada por el Juez a quo, así como en la confirmación de la misma realizada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, tercera consideración de este último fallo, se establece la pretensión del accionante en los siguientes términos: *“Es pretensión del accionante que se acepte la presente petición de amparo, a la vez pide que se sirva de manera inmediata, cesar, remediar e impedir las consecuencias de los actos ilegítimos del director Nacional de Rehabilitación Social, de la resolución adoptada mediante acción de personal No. 2153 de fecha 28 de diciembre del 2007”*, de lo que se colige que al haberse concedido el recurso de amparo, es esta pretensión la que debe ser acatada por parte de la autoridad requerida y debió ser ejecutada por parte del Juez de primera instancia.

Mediante providencia del 28 de mayo del 2008, el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha hace conocer al Director Nacional de Rehabilitación Social, que hasta cuando el ex Tribunal Constitucional resuelva lo pertinente, tiene la obligación de acatar inmediatamente la resolución, concediendo el amparo constitucional a favor del accionante, advirtiéndole que de no hacerlo incurriría en desacato, disposición que es comunicada mediante Oficio N.º 445-2008-WR-JVTC del 3 de junio del 2008.

Una vez que la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, confirmó el fallo, el juez de instancia, mediante providencia del 27 de marzo del 2009, dispone a la entidad accionada que dé estricto cumplimiento a dicho fallo; es decir, se deja sin efecto la acción de personal N.º 2143 del 28 de diciembre del 2007, que dio por terminado el nombramiento provisional a favor del hoy legitimado activo.

Obra en el expediente a fs. 12 la acción de personal emitida el 10 de junio del 2008 por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación, a favor de Wilson David Zambrano Hernández, en la misma que se menciona lo siguiente:

“Reintegrar al cargo de Asistente Administrativo “C” Seguridad y Vigilancia del Centro de Rehabilitación Social Varones Quito No.1 al señor Wilson David Zambrano Hernández, conforme providencia y sentencia del Juzgado Vigésimo tercero de lo Civil de Pichincha dentro del juicio No.2008-052 de fecha 28 de mayo del 2008 y oficio No.445-2008-WR-JVTC de 3 de junio del 2008 por lo cual se dispone el inmediato reintegro a sus funciones específicas sin lugar a ningún pago de remuneraciones”.

El legitimado activo, mediante escritos presentados ante el juez de instancia el 6 de marzo del 2009 y el 17 de marzo del 2009, solicita que se disponga la cancelación de los haberes devengados conforme la resolución dictada al aceptar el recurso de amparo; estas peticiones son resueltas por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, mediante providencia del 7 de agosto del 2009, en la que se manifiesta:

“...Consta del proceso que en la Resolución emitida por esta judicatura nada se a dispuesto sobre la pretensión del actor Wilson Zambrano en lo que refiere a que se pague haberes a favor del accionante desde el momento en que se produjo el acto administrativo reclamado, sentencia esta que fue ratificada por el Superior y de conocimiento de las partes. Por las consideraciones expuestas y fundamentalmente en base a la pretensión concreta del

amparado, quien en ninguna parte de la misma ha solicitado la restitución de sus emolumentos, niégase el petitorio que se atiende y procédase al cumplimiento de la sentencia promulgada”. (Lo resaltado es de la Corte Constitucional).

La acción de incumplimiento de sentencias, prevista en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República, no conlleva que esta Corte Constitucional analice aspectos de fondo o forma que ya fueron estudiados y resueltos en sentencia; la procedencia de esta acción es la confrontación de la resolución con la realidad fáctica que conlleve a establecer que la misma se ha cumplido en la forma en que fue dictada.

En la especie, se observa que la sentencia dictada por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el 14 de abril del 2008 a las 10h42, confirmada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de febrero del 2009, recoge la pretensión del accionante de dejar sin efecto la acción de personal N.º 2143 del 28 de diciembre del 2007 de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y, en consecuencia, reintegrar a sus funciones al hoy legitimado activo, hecho que ha sido cumplido a cabalidad por parte de la entidad accionada, sin que se evidencie el incumplimiento de la misma, pues es claro a la luz procesal que el accionante del recurso de amparo, señor Wilson David Zambrano Hernández, tuvo como pretensión en dicha acción que se le restituya a su puesto de Asistente Administrativo “C” Seguridad y Vigilancia del Centro de Rehabilitación Social Varones Quito N.º 1, conforme la acción de personal N.º 627 del 24 de mayo del 2007, de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Se ha demostrado que se ha reintegrado a sus labores y se ha extendido la correspondiente acción de personal el 10 de junio del 2008, por lo tanto, la sentencia se encuentra debidamente acatada.

En el presente caso, la Corte observa que al haberse reintegrado a sus funciones al legitimado activo y haberse extendido a su favor la correspondiente acción de personal el 10 de junio del 2008 por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, se ha dado cabal cumplimiento a la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0724-08-RA.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

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

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CAUSA N.º 0026-10-IS

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente, el día martes cuatro de enero del dos mil once.- Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por- f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2010.- f.) El Secretario General.

Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

Sentencia N.º 073-10-SEP-CC

CASO N.º 0506-09-EP

**LA CORTE CONSTITUCIONAL
para el período de transición:**

Juez Sustanciador: Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes

I. ANTECEDENTE

**I. PARTE EXPOSITIVA DE LOS ANTECEDENTES
DE HECHO Y DE DERECHO**

La demanda se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el día 13 de julio del 2009.

El Secretario General, el día 14 de julio del 2009, certificó que no se había presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el día 1 de octubre del 2009 aceptó a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0506-09-EP.

La Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, avocó conocimiento de la causa y señaló que el Juez Constitucional Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes, sustanciaría dicha causa, en virtud del sorteo efectuado.

Detalle de la demanda

La señora Luz Marlene Orellana Santos fundamentó su demanda en lo dispuesto en el artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición. Presentó acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia expedida por el señor Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha del 30 de septiembre del 2008, dentro del juicio N.º 897-2007, que aceptó la demanda y declaró que había operado la prescripción extraordinaria de dominio a favor de la señora Delia María de Jesús Carrasco Zhinin.

Manifiesta la accionante que con su cónyuge, Edgar Carrasco Morales, el día 8 de diciembre de 1995, adquirió el lote de terreno número 274 de la Cooperativa de Vivienda 23 de Junio, situado en la parroquia de Cotocollao, transacción comercial que se perfeccionó mediante escritura de compraventa a los cónyuges Max Elías Aguirre Auad y María Augusta Troya Zurita.

Que a la señora Delia María de Jesús Carrasco Zhinin, familiar de su ex cónyuge, se le encargó la tramitación para legalizar el predio e instalar los servicios básicos, en virtud de lo cual se trasladó a vivir en dicho predio una vez que se lo inscribió en el Registro de la Propiedad del cantón Quito.

Con fecha 9 de abril del 2008, la señora Luz Marlene Orellana Santos demandó la formación de inventario y tasación de los bienes pertenecientes a la sociedad conyugal, dentro del juicio de inventarios N.º 368-2008, seguido ante el Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha; al actualizar el certificado de gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Quito, se dispone la inscripción de la demanda de prescripción extraordinaria de dominio del lote 274, detallado en párrafo anterior.

El 7 de septiembre del 2007, Delia María de Jesús Carrasco Zhinin demanda la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio del lote 274, predio 7080, clave catastral 13000303014, de 627,80 metros cuadrados ubicado en la Cooperativa de Vivienda 23 de Junio.

En sentencia del 30 de septiembre del 2008, el señor Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio N.º 897-2007, aceptó la demanda y declaró que había operado la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a favor de la señora Carrasco Zhinin, a pesar de que la accionante jamás fue citada legalmente, violando su derecho a la defensa, puesto que se la demandó en un lugar distinto del de su domicilio, ya que vive en la ciudad de New York, Estados Unidos de América. Al no estar citada legalmente no pudo comparecer a juicio dentro del proceso

y se le impidió contradecir y defenderse de las pretensiones de la actora que demandó la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Se ha vulnerado lo determinado en los artículos 66, numeral 26; 76, numerales 1, 3, 4, 7, literales *a, b, c, d, h* y *m* de la Constitución de la República, solicitando que se deje sin efecto la sentencia dictada por el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio N.º 897-2007.

Contestación a la demanda

La señora Delia María de Jesús Carrasco Zhinin manifiesta que al ostentar poder especial y procuración judicial de los señores Luz Marlene Orellana Santos y Edgar Carrasco Morales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2033 del Código Civil, responderían ante la mandante hasta de la culpa leve en cumplimiento de su encargo, de ahí que no se puede aceptar la afirmación que hace la demandante en el sentido de que sus mandatarios no le habían informado de que existía una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en su contra y de su ex cónyuge. Con fecha 30 de septiembre del 2008, el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha dictó sentencia, acogiendo en todas sus partes su pretensión.

Sus mandatarios tuvieron conocimiento de la acción de prescripción extraordinaria de dominio desde el 18 de marzo del 2008, fecha en la cual les fue entregado el certificado de gravámenes por parte del Registrador de la Propiedad de este cantón.

Además, manifiesta que un mismo individuo puede tener en dos o más lugares su domicilio civil, tal como lo disponen los artículos 52 y 54 del Código Civil, como es el caso de la señora Luz Marlene Orellana Santos y su ex cónyuge, ya que teniendo su residencia en los Estados Unidos de Norte América, las veces que retornaban al país se alojaban en el inmueble donde fueron legalmente citados, ubicado en el kilómetro 14 de la Autopista Manuel Córdova Galarza de la parroquia San Antonio de Pichincha.

Por lo expuesto, amparándose en lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó que se deseche la presente acción extraordinaria de protección planteada en su contra, por parte de la señora Luz Marlene Orellana Santos.

El doctor Luis Eduardo Narváez Pazos, Juez Temporal (e) del Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, señaló que respecto a la sentencia es necesario establecer hechos procesales que constan en la causa N.º 897-2007, en cuyo libelo inicial consta el lugar en el cual debió citarse a la parte demandada, información proporcionada por la parte actora; y el juzgador, al calificar la demanda luego de constatar que la demanda cumple con los requisitos formales, dispone que se cite a la parte demandada en el lugar que proporciona la demandante. Ahora bien, si la parte actora proporciona maliciosamente un domicilio irreal y falso, por ese accionar responde ella y su abogado defensor, al transgredir el principio constante en los artículos 26 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Nuestra Constitución de la República proporciona este recurso para corregir estas corruptelas causadas por la mala práctica jurídica de algunos profesionales que acostumbran

a tratar de engañar a la administración de justicia, proporcionando datos faltos en sus demandas, pretendiendo litigar y triunfar en un pleito, en base a la rebeldía e indefensión del demandado.

II. PARTE MOTIVA

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 del Régimen de Transición, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008; la Sección III de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, en concordancia con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, en razón de que la presente acción ingresó antes de la vigencia de esta ley.

Alcance de la acción extraordinaria de protección

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen, en razón del volumen de su trabajo, podría ocasionar que cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos que consagra la vigente Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación, por sí sola grave, se torna más grave aún para quien sufre el agravio, cuando se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley ordinaria establece. Justamente para tutelar, proteger y remediar estas situaciones, el legislador constituyente incorporó a la Constitución de la República la acción extraordinaria de protección, para que quien resulte afectado con la violación del derecho constitucional, acuda ante el máximo organismo administrador de justicia constitucional, a fin de que éste declare la vulneración del derecho y ordene la reparación del daño ocasionado.

Esta acción, que resulta nueva en el derecho constitucional ecuatoriano, responde al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que de esta manera los jueces ordinarios, cuya labor general es aplicar el derecho común, tendrían un control superior que deviene de jueces constitucionales, cuyo trabajo será verificar que los jueces de la Función Judicial hayan observado, en la tramitación de todo juicio, las normas constitucionales, teniendo presente la supremacía de la Constitución de la República. Este es, entonces, el alcance de la acción extraordinaria de protección.

Sin embargo, la existencia de esta acción en la actual Constitución cuenta con no pocos opositores, con argumentos importantes, como el que con ella se rompe la institución de la cosa juzgada que, como se sabe, es parte del ordenamiento jurídico del país, si se considera que la misma cabe contra sentencias, autos y resoluciones ejecutoriadas; empero, se debe tener en cuenta que la Constitución es posterior a toda norma que consagra dicha institución jurídica, y bajo el principio de la supremacía

constitucional, tal institución queda sometida a este principio, amén del amplio poder garantista del Estatuto Máximo.

¿Contra qué acto judicial se propone la acción extraordinaria de protección? ¿Cuál es su fundamento de hecho y de derecho, y cuál el de la respuesta?

El acto judicial contra el cual se propone la acción extraordinaria de protección es la sentencia expedida por el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el 30 de septiembre del 2008, proceso identificado en dicho juzgado con el N.º 897-2007, seguido por Delia María Carrasco Zhinin en contra de Edgar Marcelo Carrasco Morales y Luz Marlene Orellana Santos.

La acción propuesta en dicho juicio es una de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, misma que fue aceptada en sentencia por el mencionado juez.

Sostiene la legitimada activa que dicho juicio se siguió sin su presencia, puesto que se encontraba en los Estados Unidos de América, atribuyéndosele un domicilio que no tenía.

Que con su proceder, el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha vulneró los derechos contenidos en los artículos: 66, numeral 26; 76, numerales 1, 3, 4, 7, literales **a, b, c, h** y **m** de la Constitución de la República del Ecuador.

Que su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia antes aludida. Las normas constitucionales que se afirma vulneradas, según las expresiones de la legitimada pasiva, corresponden al artículo 66 que dice:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

Artículo 76, numerales 1, 3, 4 y 7, literales **a, b, c, h** y **m**.

El artículo 76 dice:

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

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

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

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

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

Compareció el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha con encargo temporal de dicho juzgado, y dijo que dispuso la citación de la demanda en el lugar donde señaló la actora que debía realizarse la misma. Dentro de dicho juicio la parte actora aportó las pruebas que sirvieron como fundamento para la resolución que expidió. Que el juzgador no puede entrar a realizar investigaciones extra proceso, como la de establecer la verdad de un domicilio, acto que en todo caso corresponde a quien cita la demanda.

La actora de la acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio también compareció a oponerse a la demanda que origina este trámite, alegando que la legitimada activa conoció de dicho juicio mucho antes de que se dictara la sentencia, sin que hubiera comparecido a defenderse.

La aplicación de la ley en el tiempo

Las normas legales expedidas con arreglo a la Constitución deben ser aplicadas por todas las autoridades, considerando el tiempo de su entrada en vigencia. Relación íntima con este pensamiento tiene el artículo 7 del Código Civil, cuyo texto dice:

“Art. 7.- Irretroactividad de Reglas para conflictos de ley.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes:

Las normas constitucionales siguen este principio, esto es, que jurídicamente surten efecto para lo venidero, una vez que entran en vigencia”.

De las palabras de la legitimada activa y de los recaudos procesales agregados al expediente se extrae que la acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio propuesta en contra de aquella es anterior a la vigencia de la Constitución del 2008.

De esta apreciación se infiere que las normas de este Estatuto no eran aplicables como garantías o derechos de las partes en esa contienda, sino las establecidas en la Constitución Política de la República de 1998.

Sin embargo, como la actora de la acción extraordinaria de protección alega que ha existido vulneración de los derechos como el atinente a la legítima defensa, a la propiedad y otros que sí estaban en la Constitución de este último año, es preciso que se examine el contenido de la sentencia y los antecedentes que la originaron, para establecer si en realidad se produjo alguna violación.

El acto de la citación de la demanda

El inciso primero del artículo 73 del Código Adjetivo Civil dispone que:

“Citación es el acto por el cual se hace saber al demandando el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos”.

Sin duda, este es el acto más importante en todo procedimiento judicial. Mediante éste se emplaza a cualquier persona que sería la demandada, para que comparezca a oponer sus medios de defensa contra la exigencia formulada en la acción.

Es posible ejercer procesalmente la garantía constitucional del derecho a la defensa una vez que se conozca, por algún modo, la existencia de la demanda. Esta es la forma, generalmente, por la que se llega a saber de dicho particular.

No obstante este criterio de plena validez, existen otros medios que pueden servir para cumplir tal fin; así, el mismo Código de Procedimiento Civil, en su artículo 84 dispone que:

“Art. 84.- Forma de considerarse citada una de las partes.- Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiere concurrido”.

El siguiente punto a dilucidarse debe responder a esta interrogante ¿Está ejecutoriada la sentencia impugnada?

El artículo 94 de la Constitución vigente dice:

“Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se 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”.

Y el artículo 437 dispone que:

“Art. 437.- Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.

2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución”.

Según las disposiciones constitucionales transcritas, quien propone una acción como la que origina este expediente debe justificar básicamente dos particulares: Que la providencia que contiene el acto materia de impugnación se encuentre firme o ejecutoriada, y que demuestre que en la tramitación del asunto materia del juzgamiento, el autor de la sentencia, auto o resolución, hubiera violado por acción u omisión alguna garantía de las establecidas en la Constitución.

El Código de Procedimiento Civil establece las clases de recursos que proceden contra una sentencia: los de apelación, de hecho y de casación, según el artículo 320; y por su lado, el artículo 306 del mismo cuerpo de ley establece en su primera parte que:

“Los recursos propuestos dentro de los tres días siguientes a la última citación o notificación de una providencia, se tendrán por legal y oportunamente interpuestos”.

En tanto que en el mismo Código, en el artículo 341, se dispone que:

“Si la apelación no se hubiese interpuesto en el término legal, la jueza o juez de sustanciación devolverá los autos por (sic) la judicatura de primer nivel, para que ejecute el fallo”.

Del contenido de estas disposiciones legales se colige que la sentencia materia de impugnación está ejecutoriada por no haberse recurrido de la misma dentro del término que la ley ha fijado.

La responsabilidad de las partes en un proceso, respecto a la utilización de los recursos ordinarios y extraordinarios que franquea la ley

Debe incorporarse al debate la parte final de la norma del artículo 94 de la Constitución, cuyo texto dice:

“El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuere atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

La norma contiene un elemento que es fundamental para la procedencia de la acción, que dispone que la falta de interposición de los recursos no sea imputable a quien alega

la vulneración del derecho constitucional. El ejercicio de este derecho puede responder a omisiones imputables al demandante, pero también a los hechos ajenos a su voluntad.

La legitimada activa ha incorporado al proceso una certificación otorgada por la Dirección Nacional de Migración, en la cual se da cuenta de que salió del país con destino a los Estados Unidos de América el día 13 de junio del 2007 y regresó el 5 de abril del 2008, es decir, que a la fecha de presentación de la demanda, 7 de septiembre del 2007, no estaba presente.

Dentro de esta misma línea del análisis, existen otras situaciones que se extraen de los recaudos procesales, en especial las alusivas a la citación de la demanda de prescripción a la legitimada activa en este procedimiento. En efecto, se observa que al citarla se le deja tres boletas el mismo día, esto es, el 18 de octubre del 2007, según las razones sentadas por el Teniente Político de San Antonio de Pichincha, en abierta contravención al artículo 93 del Código Adjetivo Civil, cuyo inciso primero dice:

“En todo juicio, la citación se hará en la persona del demandado o 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 artículos 82 y 86”.

Pero no sólo eso; el primer inciso del artículo al que alude la parte de la disposición antes transcrita dispone que:

“Si no se encontrare a la persona que deba ser citada, se la citará por boleta dejada en la correspondiente habitación, a cualquier individuo de su familia o de servicio”.

Esta obligación en el caso no se cumplió, puesto que quien realizó la citación no dejó constancia de que el domicilio donde dejó las boletas era el que realmente correspondía a la persona a ser citada, y no la entregó a ningún miembro de la familia ni de servicio, sino a alguien que dijo era su arrendadora; es decir, que existió en tal diligencia una cadena de vulneraciones que impidieron a la legitimada activa ejercer su derecho a la impugnación, por lo que tal omisión no le es imputable.

De los instrumentos aportados al expediente se observa algunos alusivos a los envíos de dinero que la legitimada activa hacía a Delia Carrasco, que con seguridad tenían el fin que aquella menciona en la demanda, pues no existe constancia de que el objeto haya sido otro, debiendo anotarse que algunos datan de la década de los años 90.

Y, finalmente, se observa que al juicio de inventario de bienes propuesto por la legitimada activa, para realizar la partición de bienes de la sociedad conyugal, compareció la señora Delia Carrasco para devolver unas boletas de citación de la demanda a su primo Edgar Carrasco, notándose que el tipo de letra de tal escrito es igual a la utilizada para la redacción de la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio que presentó dicha señora, aun cuando tal podría ser un hecho coincidental.

Las irregularidades descritas conducen a un hecho incontestable: la legitimada activa no fue legalmente citada con la demanda que contenía la de prescripción adquisitiva

extraordinaria de dominio, situación que la dejó sin conocimiento del contenido de la demanda propuesta en su contra, con lo que se vulneró el derecho constitucional a ser oportuna y debidamente informada, y con ello también el derecho a la defensa, todo lo cual conlleva a vulnerar el derecho de propiedad.

La conducta del juzgador de la sentencia impugnada

El Juez décimo Tercero de lo Civil de Pichincha ha sostenido, entre otros criterios, que:

“...en el libelo inicial, consta el lugar en el cual debió ser citada la parte demandada, lugar e información proporcionada por la parte actora, y naturalmente el juzgador al calificar la demanda luego de constatar que la demanda cumple con los requisitos formales se dispone que se cite a la parte demandada en el lugar que proporciona el accionante...”, agregando que: “sin la relación jurídica procesal impugnada, se señaló por parte del actor, un domicilio en el cual realmente el Funcionario realizó la citación de la demanda, y la parte proporcionó maliciosamente un domicilio irreal y falso, esta actitud corresponde a la responsabilidad procesal de la parte accionante y de su abogado defensor, quien transgredió el principio procesal constante en el Código Orgánico de la Función Judicial consagrado en el Art. 26...”, y finalmente, manifiesta que el artículo 27 del mismo cuerpo legal prescribe que: “las juezas y jueces, resolverán atendiendo los elementos aportados por las partes...”, es decir “que si en una relación jurídica procesal la parte accionante aportó maliciosamente con el objeto de obtener la indefensión de la otra parte, datos falsos, se ha incurrido en el supuesto de derecho contemplado en las disposiciones anteriormente citadas...”.

En efecto, no corresponde al juez que conoce de una acción cualquiera verificar la situación comentada, justamente porque tal cuestión corresponde a quien realiza el acto de citación, de acuerdo a lo que dispone el segundo inciso del artículo 93, cuya parte inicial dice:

“El actuario o citador dejará la primera boleta en la habitación del que deba ser citado, cerciorándose de este particular”.

En cuanto a las otras alegaciones que motivan esta acción, son atinentes a la función exclusiva del juez en ejercicio de su facultad jurisdiccional, particular que le corresponde y que, por lo mismo, no puede ser objeto de examen de esta Corte.

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, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por la accionante en contra de la sentencia dictada por el señor Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, el día 30 de septiembre del 2008, dentro del juicio de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio que le siguió Delia María de Jesús Carrasco Zhinin y, en consecuencia, dejarla sin efecto. Adicionalmente, como la vulneración al debido proceso se produjo desde la citación de la demanda, el proceso debe retrotraerse hasta el momento antes de la citación y consecuentemente continuar la tramitación con otro juez que deberá ser sorteado.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Nina Pacari Vega y Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2010.- f.) El Secretario General.

Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

Sentencia N.º 074-10-SEP-CC

CASO N.º 0148-09-EP

**LA CORTE CONSTITUCIONAL
para el período de transición:**

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Edgar Zárate Zárate

I. ANTECEDENTES

De la solicitud y sus argumentos

El señor Walberto Alberto Guerrero Ávila, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la

República, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la providencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fecha 22 de enero del 2009 a las 08h58, dentro del juicio N.º 590-08-1, mediante el cual se niega la procedencia del recurso planteado y el auto con fuerza de sentencia dictado por el mismo organismo el 09 de febrero del 2009 a las 10h30, en el que se inadmite la revocatoria planteada por el accionante.

El actor de la acción extraordinaria de protección, con fecha 19 de diciembre del 2008 a las 14h30, señala que mediante demanda presentada en el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dedujo recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, contra la Comisión de Tránsito del Guayas, causa a la que se asignó el número 590-08-1.

Afirma que mediante decreto dictado el 22 de enero del 2009, que fue notificado el 22 de enero del 2009, se niega al accionante el recurso planteado, indicándose en dicho auto que ha operado la caducidad, y por economía procesal el Tribunal se abstiene de sustanciar la demanda y dispone su archivo.

Es así como mediante escrito presentado por el compareciente debidamente fundamentado y dentro del término legal para hacerlo, el 26 de enero del 2009 solicitó que se revoque dicho decreto, y mediante auto dictado por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, suscrito por los señores Ministros Jueces, Doctores José Pincay Romero, Patricia Vintimilla Navarrete y Miguel Anterapa Figueroa, respectivamente, el 9 de febrero del 2009 y notificado el 11 de febrero del 2009, dice: *“Agréguese a los autos el escrito del accionante Sr. Walberto Alberto Guerrero Ávila, en lo principal, la calificación del recurso que se formula es de potestad exclusiva del Tribunal, por consiguiente en virtud de no haber variado los fundamentos expuestos en la providencia que antecede dictada el 22 de enero de 2009, a las 08h58 (ffs.9), no se admite la revocatoria planteada por el actor, hágase saber”*.

A criterio del accionante, este auto, que tiene fuerza de sentencia, vulnera los derechos constitucionales a la defensa e impide probar su inocencia en un proceso administrativo prescrito, llevado a cabo en el Consejo de Disciplina de la Comisión de Tránsito del Guayas, y viola las garantías básicas del debido proceso, pues no se consideraron los fundamentos del recurso que presentó dentro de término para demandar como indica el artículo 65, inciso segundo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como tampoco se respetaron las reglas básicas constitucionales del debido proceso.

Pretensión Concreta

El accionante expresamente solicita: *“que se declare la improcedencia tanto del decreto de fecha 22 de enero de 2009, las 08h58, como del auto con fuerza de sentencia dictado el 09 de febrero del 2009, las 10h30, en el juicio No.- 590-08-1 que conoce el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, y se disponga que se proceda a calificar mi recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, presentado en el indicado Tribunal, contra la Comisión de Tránsito del Guayas, dentro del término legal y oportuno para demandar, y con*

los fundamentos legales que me otorga la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

Resoluciones Impugnadas

Providencia dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fecha 22 de enero de 2009, las 08H58, dentro del juicio No. 590-08-1:

“Juicio No. 590-08-1

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE GUAYAQUIL.- Guayaquil, 22 de Enero de 2009; las 8h58.- **VISTOS:** El señor Walberto Alberto Guerrero Ávila, con domicilio en esta ciudad de Guayaquil comparece a este Órgano de la Administración de Justicia para demandar a la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, en la persona de su Director Ejecutivo Señor Ricardo Antón Khairalla, impugnando la Resolución del Expediente Administrativo No. 05-2005, de fecha 27 de diciembre de 2005 notificado el 7 de marzo del 2006. El recurso que formula el demandante es de plena jurisdicción o subjetivo pues afecta sus derechos personales y patrimoniales, a ese efecto el inciso primero del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa determina que el término para deducir la demanda en este tipo de causas es de noventa días, siendo así que, al ser presentada la demanda el diecinueve de diciembre de dos mil ocho, es evidente que ha discurrido con exceso el término de que disponía el actor, habiendo operado la caducidad. Sin otras consideraciones y por economía procesal el Tribunal se Abstiene de sustanciar esta demanda y dispone su archivo. Notifíquese y cúmplase.-”.

Auto dictado por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fecha 09 de febrero del 2009, las 10h30, en el juicio No.- 590-08-1

“Juicio No. 590-08-1

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE GUAYAQUIL.- Guayaquil, 09 de Febrero de 2009; las 10h30.- Agréguese a los autos el escrito del accionante Sr. Walberto Alberto Guerrero Ávila. En lo principal, la calificación del recurso que se formula es de potestad exclusiva del Tribunal, por consiguiente en virtud de no haber variado los fundamentos expuestos en la providencia que antecede dictada el 22 de enero de 2009 a las 08h58 (fs.9), no se admite la revocatoria planteada por el actor. Hágase saber”.

De la Contestación y sus argumentos

En atención a lo previsto en los literales **a** y **b** del artículo 56 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008, se establece que la Sala de

Sustanciación en el auto inicial avocará conocimiento del proceso y dispondrá la notificación al juez o tribunal que expidió la decisión judicial impugnada, disponiendo la presentación de un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, así como la comunicación a la contraparte del accionante para que, de considerarlo pertinente, se pronuncie en el plazo de quince días, exclusivamente respecto a la presunta vulneración en el proceso de juzgamiento de los derechos reconocidos en la Constitución. Mediante providencia del 27 de enero del 2010 a las 10h30, se dispone notificar con el contenido de la providencia y de la demanda respectiva al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, y de igual manera, a la Comisión de Tránsito del Guayas como contraparte, dentro del proceso, y señalar para el día miércoles 3 de febrero del 2010 a las 15h00 la realización de la audiencia respectiva.

Dando cumplimiento a la providencia mencionada emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, el Dr. José Pincay Romero, Ab. Miguel Antepara Figueroa y Dra. Patricia Vintimilla Navarrete, en su calidad de jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, mediante escrito manifiestan lo siguiente:

En el auto del 22 de enero del 2009, el Tribunal calificó, como era su obligación, al recurso del accionante, como subjetivo o de plena jurisdicción, pues está encaminado a amparar un derecho personal del recurrente y más aún de tipo patrimonial. Este recurso, según el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debe demandarse dentro del término de 90 días, razón por la cual, habiendo sido presentada la demanda fuera del término, conforme la fe de presentación con fecha 19 de diciembre del 2008, se dispuso el archivo de la misma.

Posteriormente, con providencia de fecha 9 de febrero del 2009, se manifiesta que la calificación del recurso que se formula es de potestad exclusiva del Tribunal, y al no variar los fundamentos expuestos en la providencia que antecede del 22 de enero del 2009, no se admite la revocatoria planteada por el actor, y en tal virtud, se actuó conforme a lo expuesto en distintas resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre ellas, las que aparecen en la página 244 del diccionario de jurisprudencia contencioso administrativa, preparado por el Dr. Galo Espinoza M., que en su parte pertinente dice: “de las consideraciones que antecede desprende que la determinación o calificación del recurso, bien se trate del subjetivo o del objetivo, no puede quedar librada al solo arbitrio del recurrente” pues es el Tribunal al que corresponde, lógicamente, la determinación y calificación del recurso.

En este punto, afirman que el recurso propuesto por el actor tiene íntima relación con sus derechos subjetivos, privados, que afectan exclusivamente a sus bienes patrimoniales y que el demandante considera que han sido vulnerados por la resolución del Consejo de Disciplina de Oficiales Superiores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, dictada el 27 de diciembre del 2005.

Finalmente, señalan que de ningún modo el recurrente pretende que se establezca únicamente la norma jurídica objetiva, que es lo que constituye la diferencia del recurso

de anulación u objetivo. En este supuesto, es evidente que el recurso planteado es el de plena jurisdicción y/o subjetivo, el cual, de acuerdo con lo que establece el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debió deducirse dentro de los 3 meses contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución que haya causado estado y de la cual se reclama, y como se lo ha presentado a los dos años de la respectiva notificación, se ha operado la caducidad.

De los argumentos de otros accionados con interés en el caso

Mediante escrito presentado el 11 de febrero del 2010, el Ing. Jaime Velásquez Egüez, en calidad de Director Ejecutivo y representante legal de la Comisión de Tránsito del Guayas, manifiesta que la acción extraordinaria de protección, materia del presente caso, es extemporánea debido a que el aludido auto fue dictado el 9 de febrero del 2009 y notificado el 11 de febrero del mismo año, mientras que el escrito que contiene la acción extraordinaria de protección fue entregado a la Secretaría de la Corte Constitucional, el 19 de marzo del 2009, habiendo excedido el plazo de 5 días que otorga el artículo 44 de las reglas procesales comunes.

Afirma que el actor intencionalmente olvida que el artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo expone que el recurso contencioso es de dos clases "*...el uno, de plena jurisdicción o subjetivo, que ampara un derecho subjetivo del recurrente; el otro, de anulación u objetivo o por exceso de poder, que tutela o protege el cumplimiento de la norma jurídica objetiva de carácter administrativo... etc.*". Con este recurso se anula un acto administrativo, pero no devuelve derechos económicos ni liquidaciones. Claramente le correspondía el subjetivo, debido a que reclama seguir en sus labores al ser dado de baja de las filas del cuerpo de vigilancia.

Por ello, manifiesta el compareciente que al haberse extinguido el tiempo contemplado en el artículo 65 al que se hace referencia, para ejercer la acción de plena jurisdicción subjetiva, el accionante planeó invocar el recurso contencioso objetivo, para el que el referido artículo concede tres años para invocarlo, soslayando este recurso, puesto que no anula un acto administrativo, sino que impulsa el cumplimiento de la norma violentada.

Por lo expuesto, solicita disponer sin lugar la acción planteada, confiriendo vigencia al auto impugnado.

II. CONSIDERACIONES Y COMPETENCIA

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en el presente caso, sobre la providencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fecha 22 de enero del 2009 a las 08h58, dentro del juicio N.º 590-08-1, mediante el cual se niega la procedencia del recurso planteado, y el auto con fuerza de

sentencia dictado por el mismo organismo, el 9 de febrero del 2009 a las 10h30, en el que se inadmite la revocatoria planteada por el accionante.

Mediante auto de fecha 13 de octubre del 2009 a las 18h03, la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el primer inciso del artículo 6 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, considera que la acción extraordinaria de protección cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador y en dichas Reglas y, por tanto, admite a trámite la mencionada demanda.

Supremacía Constitucional

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, siendo, por tanto, indispensable que ejerza ese control y demás atribuciones en estricto término al señalado en la Constitución de la República, pues su función primordial es preservar la supremacía e integridad de la misma, y asegurar la efectiva aplicación de los derechos y principios constitucionales, conforme lo prescribe en su artículo 424. Sin embargo, de lo dicho no se puede desconocer lo dispuesto en los artículos 425, 426, 427 y 428 ibídem, toda vez que el control de constitucionalidad abarca a otros operadores, y sin distinción de quien lo aplique, perseguirá igual fin, que es el de garantizar la supremacía de la Constitución y, por tanto, las decisiones judiciales adoptadas no pueden escapar a dicho control y se sujetarán también a lo dictado por la Carta Suprema.

Análisis del problema jurídico

Esta Corte procede a determinar el problema jurídico a resolver, conforme se desprende de los argumentos expuestos por el accionante: ¿En qué medida afectan o no los autos impugnados por el accionante a los derechos al debido proceso y a la defensa?

¿En qué medida afectan o no los autos impugnados por el accionante a los derechos al debido proceso y a la defensa?

El accionante señala que los autos impugnados violan una serie de derechos constitucionales, entre ellos, el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses, el derecho al debido proceso, el derecho de defensa, entre otras garantías básicas establecidas en la Constitución de la República, al negarse la procedencia del recurso planteado ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo y, por tanto, impedir la protección efectiva a sus derechos presuntamente conculcados.

Al respecto, resulta importante señalar que el debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, es el 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 proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a

la actuación discrecional de los jueces. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho.

En el caso concreto, nos encontramos frente a un proceso contencioso administrativo, el cual es activado por el accionante, quien “*ejercita su derecho de acción frente al Estado para que, a través de los órganos jurisdiccionales, le imparta la tutela jurídica solicitada, anulando el acto o disposición administrativa lesivos a una situación jurídica sustancial de la que es titular, y en su caso, adoptando las medidas necesarias para restablecer el derecho subjetivo material que haya sido lesionado*”¹. De esta forma, al ejercer su derecho de acción configura el objeto del proceso sobre el cual tendrá que decidir el juez competente. En otras palabras, “*lo que realmente vincula al órgano judicial es la pretensión que se concreta en el suplico de la demanda...*”². Así, conforme lo menciona la doctrina, la acción en el proceso contencioso administrativo al igual que en los otros procesos se identifica por la petición, los sujetos y la causa petendi. “*Estos tres elementos constituyen lo que la doctrina procesal llama “identidades procesales de la acción” y su importancia radica en que, con su ayuda, se determina cuándo*”³ nos encontramos ante dos acciones idénticas o ante acciones distintas, a los efectos de decidir si existe o no cosa juzgada (o litispendencia) y a los efectos también de fijar los límites del pronunciamiento judicial (congruencia de la sentencia)”.

En esta línea, la petición o *petitum* del accionante en la causa materia de estudio es obtener que mediante sentencia se declare lo siguiente: “*1. La nulidad de la Resolución dictada por el Consejo de Disciplina de Oficiales Superiores de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas, el 27 de Diciembre del 2005, las 10:00h, y notificada el 07 de Marzo del 2006, por la cual se procede a darme la baja de las filas del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas; 2. El inmediato reintegro a mis funciones específicas de Oficial Subalterno del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, en el grado de Sub Inspector Segundo; 3. El pago íntegro de mis sueldos y demás beneficios sociales, con el carácter retroactivo a que tengo derecho a partir del mes de Abril del 2006, luego que me notificaron la Resolución de darme la baja en calidad de Sub Inspector Segundo del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, hasta la fecha de mi reintegro normal, a mis funciones de Oficial Subalterno de Tránsito*”. En este sentido, lo que solicitó el accionante determinó la vía de protección a seguir en el proceso contencioso administrativo, claramente establecida en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este punto, conviene recordar que la referida Ley distingue dos categorías de recurso que pueden proponerse en la vía contenciosa administrativa; su artículo 3 prevé: “*El recurso contencioso administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara a un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata. El recurso de anulación objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y*

puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.

Conforme se menciona, “*lo que se protege con el recurso de plena jurisdicción, es el derecho subjetivo originado en la ley o en el acto administrativo; mientras que con el recurso de anulación, lo que se protege es el derecho objetivo, exigiendo que el recurrente tenga legítimo interés para proponer la acción. En el primero, el Tribunal resuelve sobre la validez del acto administrativo y las reivindicaciones que fueren pertinentes; en el segundo, en cambio, el Tribunal decide sobre la anulación del acto administrativo en guarda del imperio de la ley o de la norma jurídica lesionada por el acto administrativo cuya anulación se demanda. Siendo las características del recurso diferentes para cada caso, las consecuencias de la omisión y la decisión del Tribunal, también es particular en cada caso, de modo que aun cuando el recurrente haga la petición jurídica amparándose en determinado recurso que considere procedente, el Tribunal está en la obligación de calificar ese recurso y determinar el que legítimamente corresponde, sujetándose a los términos de la Ley en consideración al origen, fundamento y alcance del acto impugnado y las razones en las que se apoya el recurrente*”⁴.

Por otra parte, de lo expuesto se deduce que la decisión del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo guarda conformidad con el principio de congruencia de las sentencias, que “*constituye una especie del género del debido proceso y significa que, al sentenciar, el juez debe respetar el contradictorio del proceso, esto es, debe pronunciarse sobre los diversos aspectos de las pretensiones postuladas por los justiciables y solo sobre ellos de acuerdo a ley, pues puede ocurrir que las partes pidan pronunciamientos que las leyes impiden hacer o, a la inversa, que la ley exija determinados pronunciamientos que las partes no piden*”⁵.

En este escenario, esta Corte evidencia que a pesar de que el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo se pronuncia en forma breve, éste establece en forma clara y suficiente las razones que motivan la inadmisión del recurso y su posterior archivo, entre las cuales podemos anotar las

Faustino Córdón Moreno, *El Proceso Contencioso Administrativo*, Navarra, Editorial Aranzadi S.A., 2001, p. 139.

² Ver: Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de abril de 1993, en Faustino Córdón Moreno, *El Proceso Contencioso Administrativo*, Op. cit, p. 140

³ Faustino Córdón Moreno, *El Proceso Contencioso Administrativo*, Navarra, Editorial Aranzadi S.A., 2001, p. 150.

⁴ Galo Pico Mantilla, *Jurisprudencia Ecuatoriana de Casación Administrativa*, 2007, p. 80.

⁵ Marcial Rubio Correa, *La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*, Segunda Edición, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008, p. 85.

siguientes: 1) Que el recurso que formula el accionante es de plena jurisdicción o subjetivo, pues afecta sus derechos personales y patrimoniales; 2) Que conforme lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el término para deducir la demanda en este tipo de causas es de noventa días; y, 3) Que al ser evidente que ha discurrido con exceso el término que disponía el actor para presentar la demanda, ha operado la caducidad.

En consecuencia, la actuación de los jueces competentes ha obrado en estricta observancia de las garantías básicas del debido proceso, en armonía con el principio de congruencia que rige la actividad procesal y, por tanto, en ningún momento se coarta el derecho a la defensa del accionado, tanto es así que en providencia del 9 de febrero del 2009, vuelve a responder el Tribunal y dispone que: *“En lo principal, la calificación del recurso que se formula es de potestad exclusiva del Tribunal y que por no variar los fundamentos expuestos en la providencia que antecede de 22 de enero de 2009, no se admite la revocatoria planteada por el actor”*, ratificando de esta manera que operó la caducidad, cuestión claramente definida por el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues el Tribunal estableció que se trataba de un derecho personal, siendo inaplicable el recurso objetivo interpuesto.

Al respecto, el doctor Galo Pico Mantilla señaló: *“... el recurso propuesto en el proceso contencioso por la parte actora, está totalmente vinculado con sus derechos subjetivos, los cuales estima que han sido vulnerados por la resolución del Consejo de Disciplina de Oficiales Superiores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, porque se trata de la separación de sus funcionarios mediante la imposición de una sanción disciplinaria como es la baja de la institución; de allí que la anulación de este acto, conforme se solicita, tiene por objeto la restitución en el cargo y la aceptación de las demás pretensiones del recurrente, antes que el restablecimiento de determinada norma jurídica objetiva que constituye la finalidad específica del recurso de anulación u objetivo, y por ende la distinción de este frente al recurso de plena jurisdicción o subjetivo que es el que legítimamente corresponde al recurso planteado y que, por tanto, debió ser presentado dentro del término de 90 días posteriores a la notificación de la resolución administrativa demandada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El haberlo hecho después de este término, como ha sucedido en este caso, significa que fue presentado cuando el derecho del recurrente para ejercer su acción se había extinguido y, por consiguiente, cuando ya había operado la caducidad, que es declarable de oficio”*.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional determina que no existe vulneración de los derechos constitucionales aludidos por el accionante, ni de ningún otro derecho constitucional, con la expedición de las providencias dictadas por parte del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fechas 22 de enero del 2009 a las 08h58 y 09 de febrero del 2009 a las 10h30, dentro del juicio N.º 590-08-1 y, en consecuencia, no procede la protección de derechos solicitada por el accionante, tanto más si consideramos que se encuentra legitimada la actuación del Tribunal en el presente caso.

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, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante en contra de las providencias dictadas por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, de fechas 22 de enero del 2009 a las 08h58 y 09 de febrero del 2009 a las 10h30, dentro del juicio N.º 590-08-1.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2010.- f.) El Secretario General.

Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

Sentencia N.º 075-10-SEP-CC

CASO N.º 0679-09-EP

**LA CORTE CONSTITUCIONAL
para el período de transición:**

Juez Sustanciador: Doctor Patricio Pazmiño Freire

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 3 de septiembre del 2009.

El señor Secretario General certificó que no se había presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 21 de octubre del 2009 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0679-09-EP.

La Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, avocó conocimiento de la causa y señaló que en atención al sorteo efectuado, corresponde al Juez Constitucional, doctor Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la misma.

Detalle de la demanda

El señor ingeniero Germánico Pinto Troya, en su calidad de ex-Ministro de Minas y Petróleos, interpone acción extraordinaria de protección, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 137 de la Constitución de la República del Ecuador.

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 10 de julio del 2009, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la acción de protección N.º 229-2009-C propuesta por la ingeniera Amparito María de las Mercedes Zambrano Suárez, en contra del Ministro de Minas y Petróleos, quien demandó la ilegalidad del acto administrativo contenido en la acción de personal N.º DRH-2000-204 del 31 de mayo del 2000.

El accionante deduce esta acción respecto a la sentencia del 10 de julio del 2009 a las 09h00, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la acción de protección N.º 229-2009-C, propuesta por Amparito María de las Mercedes Zambrano Suárez, en contra del accionante, mediante la cual se *“revoca la sentencia recurrida y se acepta el recurso de apelación propuesto, consecuentemente se dispone que se deje sin efecto la acción de personal No. DRH-2000-204 de 31 de mayo de 2000, y todos los actos administrativos subsecuentes...”*. Dicha sentencia se contrapondría con lo dispuesto en el artículo 50, literal *a* de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, que guarda relación con la improcedencia de la acción, y se violaría el contenido del artículo 43, numeral 3 de las Reglas mencionadas.

Que la actora, antes de solicitar que se declare ilegal el acto administrativo contemplado en la acción de personal N.º DRH-2000-204 del 31 de mayo del 2000, debió interponer cualquiera de los recursos contemplados en el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Por tanto, solicita que se deje sin efecto la sentencia del 10 de julio del 2009, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de Protección N.º 229-09-C.

Contestación a la demanda

La ingeniera Amparito María de las Mercedes Zambrano Suárez señala que su demanda no se refiere a aspectos de mera legalidad, ni pretende que se declare la ilegalidad del acto administrativo contenido en la acción de personal citada por el demandante. Que los derechos constitucionales que fueron violados por la supresión de la partida presupuestaria de su puesto de trabajo, fueron los relativos a la seguridad jurídica y al debido proceso, contemplados en los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República. La sentencia emitida dentro de la jurisdicción constitucional reconoció la violación de sus derechos constitucionales y trató de enmendar las graves consecuencias que ocasionó.

Al tratarse de derechos de jerarquía constitucional no se puede hablar de caducidad, ya que la existencia de los derechos constitucionales no puede estar supeditada al transcurso del tiempo, pues están definidos y garantizados por las normas del artículo 11 de la Constitución. Aduce además que la presente acción extraordinaria carece de fundamento legal y cita *“la sentencia expedida por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito No.1, dentro del juicio 101047-LR seguido por el señor Eduardo Vinicio Siza y otros en contra del Ministerio de Energía y Minas,”* en la cual se ordena el reintegro de 45 funcionarios, cuyas partidas presupuestarias fueron suprimidas, y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, fallo que fue ratificado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 12 de julio del 2007, que negó el recurso de casación interpuesto por el demandado; posteriormente, dicha sentencia fue confirmada por la Corte Constitucional al *“desechar la acción deducida, dentro del caso No. 0002-08-EP”*.

La sentencia dictada el 10 de julio del 2009 por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se encuentra motivada, por lo que solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el ingeniero Germánico Pinto Troya, Ministro de Minas y Petróleos.

Los señores doctores Marco Antonio Maldonado Castro, Patricio Arízaga Gudiño y Jorge Cadena Chávez, Jueces Provinciales y Juez Interino de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, manifiestan que la acción planteada no reúne los requisitos señalados en el artículo 55, literal *d* de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición. La sentencia impugnada resguarda los derechos constitucionales a la seguridad y certeza jurídica, y da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política del Ecuador.

La Sala actuó en el marco de la disposición contemplada en el artículo 167 de la norma citada, y una vez establecida la competencia, como jueces de segunda instancia, su accionar consistió en ejercer el control de constitucionalidad con sujeción a las obligaciones previstas por la Constitución y la ley. La sentencia del 10 de julio del 2009, objeto de

impugnación, fue el resultado de un análisis pormenorizado, fundamentado y transparente, dándose cumplimiento a sus deberes constitucionales.

El acto de la Subsecretaría Administrativa del Ministerio de Energía y Minas, actual Ministerio de Minas y Petróleos, contenido en la acción de personal N.º DRH- 2000-204, mediante la cual se disponía la supresión del puesto de Analista de Recursos Humanos 1 que desempeñaba la accionante en la Dirección Nacional de Minería, vulneró derechos como el del debido proceso, la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales, el principio de irrenunciabilidad de los derechos de servidores públicos y el derecho al trabajo.

La acción extraordinaria de protección formulada debe ser rechazada por improcedente, debido a que no se han configurado los requisitos determinados en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición. Solicitan que se niegue la acción propuesta.

II. COMPETENCIA Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

Determinación de los aspectos y problemas jurídico-constitucionales a ser examinados

A fin de pronunciarse en el presente caso, la Corte examinará los siguientes aspectos:

- a) ¿En qué consiste la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de los jueces, tribunales y cortes?
 - b) ¿Cuál es la pretensión del demandante?
 - c) ¿Existieron vulneraciones constitucionales en la sentencia impugnada por el demandante?
- a) La acción extraordinaria de protección contra las decisiones de los jueces, tribunales y cortes**

La acción extraordinaria de protección sobre decisiones judiciales, contemplada en el artículo 94 de la Constitución de la República, implica una revisión constitucional de sentencias o autos definitivos dictados por los jueces, tribunales y cortes de justicia ordinaria, circunscrita exclusivamente a determinar si se vulneraron o no derechos constitucionales, entre ellos los relativos al debido proceso.

Esto no significa que la acción extraordinaria se convierta en una nueva instancia que permita al demandante, vencido en la justicia ordinaria, intentar otra vez revertir la decisión judicial, pues los órganos de la Función Judicial gozan de independencia en sus decisiones, en concordancia con el artículo 168 numeral 1 de la Constitución de la República.

Las funciones interpretativas y garantistas de los preceptos constitucionales que tiene esta Corte, le facultan para examinar si han habido violaciones a los derechos de las personas que actuaron en el juicio, sin que ello se confunda con intervención en las decisiones judiciales que mantienen armonía con la Constitución, en especial con el derecho al debido proceso. Así, en el caso concreto, esta Corte determinará si existió vulneración de derechos del demandante de la presente acción extraordinaria de protección en la sentencia que impugna, y si ese fuera el caso, dispondrá la reparación de los derechos violentados, sin pronunciarse sobre los temas de fondo que dieron lugar al juicio en el que recayeron las sentencias materia de esta acción, pues esa función corresponde a la justicia ordinaria, misma que, como hemos señalado, goza de independencia en sus decisiones.

b) La pretensión del demandante

El demandante persigue “*que se deje sin efecto la sentencia de 10 de julio de 2009, las 09h00, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la Acción de Protección No. 229-09-C, que sigue la señora Amparito María de las Mercedes Zambrano Suárez, en contra del Ministerio de Minas y Petróleos*”, ya que la citada sentencia, violentando el derecho constitucional a la seguridad jurídica, revocó el fallo recurrido del Juzgado Séptimo de lo Penal de Pichincha, y dejó sin efecto la acción de personal N.º DRH-2000-204 del 31 de mayo del 2000.

- La sentencia emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha determina: “*Administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, se revoca la sentencia recurrida y se acepta el recurso de apelación propuesto, consecuentemente, se dispone que se deje sin efecto la acción de personal No. DRH-2000-204, de 31 de mayo de 2000, y todos los actos administrativos subsecuentes, que, en el plazo de quince días, se reintegre a la accionante al Ministerio de Minas y Petróleos, al cargo que venía desempeñando o a uno de grado similar; y, por último, que, en el plazo de treinta días, se proceda al pago de las remuneraciones y demás beneficios legales que ha dejado de percibir a raíz de su separación de la referida entidad pública hasta su reincorporación efectiva; a ese efecto, a los valores resultantes de la liquidación de remuneraciones se imputarán aquellos que le han sido pagados por concepto de indemnización por supresión de su puesto de trabajo...*”.

c) Vulneraciones constitucionales en la sentencia impugnada por la demandante

De acuerdo a la demanda presentada ante esta Corte, se considera vulnerada la seguridad y certeza jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República, en los siguientes términos:

- “*Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras,*

públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Sobre este derecho garantizado por la Constitución de la República, la Corte debe hacer una breve reflexión. Así, la seguridad jurídica, como derecho constitucional tutelable, es la certeza y confianza de todo ciudadano, de que los hechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato constitucional y de las leyes que rigen un país.

El derecho a la seguridad jurídica tiene relación con el cumplimiento de una aplicación normativa acorde a la Constitución; por tanto, dicho ordenamiento jurídico deberá estar determinado previamente y además, su contenido debe ser claro y público; 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 a los derechos consagrados en el texto constitucional.

El derecho a la seguridad jurídica es, entonces, el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en las actuaciones de los distintos poderes públicos; los actos emanados de las autoridades públicas deberán contener una adecuada argumentación sobre el caso a dilucidarse por ellas, debiendo además ser claras y precisas, y manteniendo su actuación dentro de sus competencias.

Esta supuesta violación demandada, habría sucedido cuando los Jueces de la Sala de la Corte Provincial no observaron los requisitos de procedibilidad y demás preceptos legales aplicables a la interposición de la acción de protección, pues de acuerdo a la disposición contenida en el artículo 50, literal *a* de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, esta acción no procede sobre aspectos de mera legalidad, y además, se habría contravenido el principio de subsidiariedad regulado por el artículo 43, numeral 3 del mismo instrumento normativo.

De la revisión del proceso se evidencia que la sentencia de primer nivel expedida por el Juez Séptimo de lo Penal de Pichincha el 6 de abril del 2009, negó la acción de protección planteada por la Ing. Amparito Zambrano Suárez, considerando que era un tema de mera legalidad y por tanto no susceptible de conocerse por medio de esta acción constitucional; y además, porque por haberse presentado nueve años después de suscitada la supuesta vulneración de sus derechos, se estaría violentando el principio de inmediatez de dicha acción.

Sobre esta decisión judicial, la Ing. Zambrano Suárez apeló y correspondió el conocimiento del recurso a la Corte Provincial, donde se expidió la sentencia que es objeto de esta acción extraordinaria de protección.

Haciendo un análisis específico de esta sentencia, en lo que corresponde a esta acción extraordinaria, es decir, asumiendo el deber de esta Corte de establecer si existen o no violaciones a los derechos constitucionales o las normas del debido proceso, y retomando lo demandado por el recurrente, se debe manifestar lo siguiente:

Correspondía a los Jueces de la Sala de la Corte Provincial, en la acción de protección, revisar la vulneración de derechos constitucionales generada en la acción de personal

N.º DRH-2000-204 del 31 de mayo del 2000, emitida por la Subsecretaría Administrativa del Ministerio de Energía y Minas, actual Ministerio de Minas y Petróleos, en la cual se suprimía el puesto de Analista de Recursos Humanos 1 desempeñado por la Ing. Amparito Zambrano Suárez. De este modo, la Sala fundamentó su sentencia en la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad, a la seguridad jurídica y al debido proceso, adicionándose al acto su falta de motivación.

Del estudio del caso y sobre todo de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial, se evidencia que los Jueces de esa Sala analizaron exhaustivamente las violaciones a derechos constitucionales y no temas de legalidad, como argumenta el recurrente en la presente demanda, que era lo que correspondía en una acción de protección, tal como lo exige el artículo 86 de la Constitución, y específicamente el artículo 51 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional.

El debido proceso es un conjunto de garantías que permiten tramitar adecuadamente cada procedimiento. Estas condiciones mínimas son obligatorias y esenciales, desde el inicio de un proceso hasta la resolución judicial, manteniéndose inviolables durante toda la tramitación. Esta Corte se ha referido a este derecho constitucional como “el eje articulador de la validez procesal” cuya vulneración *“constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios, valores y garantías constitucionales”* (Sentencia 011-09-SEP-CC).

Quien propuso esta acción debía demostrar la violación de las normas constitucionales de manera específica, cosa que no ha sucedido en el presente caso, de donde se ha observado que los Jueces que han conocido el recurso de apelación de la acción de protección negada en primera instancia y signada en segunda instancia con el N.º 229-2009-C, lo han hecho apegados a las normas del debido proceso y garantizando la seguridad jurídica de las partes.

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, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante en contra de la sentencia dictada por los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, Secretario General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por- f.) Ilegible.- Quito, 17 de enero del 2011.- f.) El Secretario General.

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE PÍLLARO

Considerando:

Que, es necesario contar con una ordenanza que regule la administración del terminal municipal de transporte terrestre en lo que se refiere a operación, mantenimiento, control, ocupación y uso de las diferentes áreas;

Que, es necesario determinar y dotar de estacionamiento planificado a los vehículos de transportación masiva de pasajeros previa a su partida y al momento del arribo;

Que, es necesario centralizar el asentamiento de oficinas administrativas para las empresas de transporte masivo para la venta de boletos, la recepción y entrega de carga y correspondencia; y,

En uso de las facultades que le concede el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

Expide:

La siguiente Ordenanza Sustitutiva que Regula la Administración del Terminal Municipal de Transporte Terrestre de Santiago de Píllaro.

CAPÍTULO I

DE LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Art. 1.- La gestión administrativa del terminal terrestre lo ejercerá el Gobierno Municipal de Santiago de Píllaro por medio de un administrador, nombrado por la Municipalidad.

DEL ADMINISTRADOR

Art. 2.- El Administrador del servicio, será nombrado de conformidad a lo que establece la Constitución y las leyes vigentes.

Art. 3.- Son obligaciones y atribuciones del Administrador del terminal terrestre las siguientes:

- a) Planificar las operaciones del servicio de transporte cantonal, provincial e interprovincial en el terminal terrestre;
- b) Controlar los locales comerciales y de servicio para que cumplan las disposiciones emitidas por la administración del terminal municipal;
- c) Procurar los servicios de seguridad y de mantenimiento del terminal terrestre en forma permanente;
- d) Administrar el personal de empleados y trabajadores del terminal terrestre y reportar periódicamente informes a la Jefatura de Talentos Humanos;
- e) Velar por el buen funcionamiento, mantenimiento de toda la infraestructura, instalaciones, los bienes y el entorno del terminal terrestre;
- f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas dadas, en coordinación con los departamentos Jurídico y Planificación respectivamente;
- g) Realizar estudios técnicos sobre tasas, arriendos y otros aspectos financieros del terminal terrestre para conocimiento y aprobación del I. Concejo Municipal;
- h) Coordinar directamente la implantación de espacios de información turística y efectivizar el ornato e higiene dentro del terminal municipal;
- i) Mantener la información, documentación completa y estadística de todos los vehículos que ingresan al terminal terrestre;
- j) Establecer los mecanismos necesarios para cumplir y fortalecer las políticas y disposiciones pertinentes;
- k) Presentar informes mensuales, sobre los ingresos que genere el terminal municipal de transporte terrestre, en lo referente al ingreso de vehículos;
- l) Ejercer la facultad sancionadora y la potestad de ejecución en el ámbito de sus competencias y de conformidad a las leyes pertinentes; y,
- m) Coordinar con los departamentos pertinentes para el aseo y mantenimiento de las instalaciones del terminal municipal.

Art. 4.- Son funciones de los recaudadores del terminal terrestre:

- a) Recaudar las especies fijadas por utilización del terminal terrestre;
- b) Entregar lo recaudado por turno a la persona responsable de Tesorería;

- c) Laborar en los turnos rotativos establecidos para el efecto;
- d) Informar permanente de las novedades al administrador del terminal; y,
- e) Las demás que designe el administrador en sujeción a la ley.

Art. 5.- Son funciones de la guardianía:

- a) Asistir con permanente servicio de seguridad en el edificio, instalaciones y entorno;
- b) Comunicar al administrador oportunamente sobre los incidentes que contravengan con el orden, la moral y las buenas costumbres;
- c) Solicitar el apoyo de la Policía Nacional en caso de que los incidentes así lo requieran;
- d) Colaborar con el administrador en el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas; y,
- e) Velar por la vigilancia y la seguridad de los locales y espacios públicos dentro del terminal municipal.

CAPÍTULO II

**DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO,
OPERATIVO Y COMERCIAL DEL
TERMINAL TERRESTRE**

DEL FUNCIONAMIENTO

Art. 6.- El funcionamiento del terminal municipal de transporte estará sujeto a las disposiciones de la Ley de Tránsito, el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, a la presente ordenanza y más disposiciones pertinentes.

Art. 7.- Se establece de manera obligatoria la ocupación del terminal terrestre para las empresas, cooperativas y compañías de transporte masivo cantonal, provincial e interprovincial, taxis y camionetas legalmente constituidas y con los permisos de operación respectivos.

Art. 8.- El terminal municipal de transporte terrestre funcionará desde las 05h00 hasta las 19h00 todos los días del año.

Art. 9.- Queda prohibido utilizar dentro del cantón como terminales y estacionamientos; las calles, plazas y otros locales como lugares para la venta de boletos o para otros servicios conexos a la transportación masiva de personas siempre que éstos incumplan las disposiciones de esta ordenanza y demás relacionadas con la ocupación de espacios públicos.

Art. 10.- El Terminal de Transporte Terrestre de Pillaro se clasifica en cinco áreas:

- a) De Administración, descrito en el capítulo anterior;
- b) De Transportación:

1. Oficinas y bodegas de empresas, cooperativas y compañías de transporte.
2. Dársenas de llegada y salida de vehículos.
3. Playas de estacionamiento de vehículos que esperan el turno de salida.
4. Playas de estacionamiento de taxis y camionetas de servicio público debidamente autorizadas.
5. Playas de estacionamiento de vehículos particulares;

c) De servicio:

1. Locales de comidas rápidas.
2. Información y despacho
3. Correo y telefonía.
4. Hall de espera de pasajeros
5. Sala de espera de chóferes.
6. Baterías sanitarias;

d) Áreas verdes; y,

e) Vivienda de conserje.

Art. 11.- De las obligaciones del personal administrativo.- Son obligaciones del personal administrativo que preste sus servicios en el terminal terrestre municipal, las siguientes:

- a) Impedir el ingreso de personas particulares a las oficinas o puestos de trabajo sin autorización del administrador;
- b) Velar por que las oficinas, locales y demás áreas del terminal terrestre tengan el uso para el cual han sido asignadas;
- c) Prohibir el consumo de licor en las instalaciones del terminal tanto en horas de trabajo como fuera de él; y,
- d) Velar por la moral y buenas costumbres estimulando a los usuarios la solidaridad, participación, la armonía y el respeto mutuo.

Art. 12.- Modalidad de operación de las unidades de transporte:

- a) Todas las empresas de transporte estarán en la obligación de cumplir con las frecuencias autorizadas y con lo reglamentado para el uso de frecuencias extraordinarias;
- b) Los vehículos de transporte intercantonal ingresarán a la dársena de espera del terminal, exclusivamente por el acceso fijado para el efecto con un máximo de anticipación de 60 minutos de la hora señalada;
- c) Las diversas empresas para poder operar con frecuencias extraordinarias dentro del terminal municipal, comunicará al administrador para su registro y posterior legalización;

- d) En las dársenas de salida los vehículos deberán exhibir letreros que indiquen el lugar de destino; deberán permanecer apagados los motores, tanto en las dársenas de llegada como de salida sin que se realice el mantenimiento o limpieza de los mismos; y no se podrá tomar ni dejar pasajeros hasta una distancia de 200 metros desde la dársena de salida y hasta la dársena de llegada;
- e) Las unidades de transporte masivo, que para proceder al desembarque de pasajeros ingresen al terminal; utilizarán las áreas asignadas para el efecto y se ubicarán en las dársenas de llegada;
- f) Los conductores serán responsables de la seguridad de los vehículos que están al interior del terminal y de los objetos que se encuentren al interior de los mismos, no siendo en ningún caso de responsabilidad de la administración del terminal terrestre;
- g) Los boletos de pasajeros se expendrán en las oficinas de transporte quedando prohibida la presencia de enganchadores y voceadores de frecuencia;
- h) El tiempo de permanencia en las dársenas de salida para los vehículos intercantonales será de hasta 15 minutos;
- i) En caso de daños causados por las unidades de transporte en el terminal terrestre, la empresa de transporte, el dueño de la unidad que lo provoque correrá con todos los gastos y reparación o reposición de los mismos, pudiendo la Municipalidad ejercer acción en contra de la cooperativa a la que pertenezca; y,
- j) Se prohíbe utilizar las playas de estacionamiento provisional para lavar vehículos, cambiar aceites o utilizarlas como canchas deportivas.

Art. 13.- Las empresas de transporte presentarán en las oficinas de administración del Terminal, el cuadro de frecuencias debidamente autorizado y actualizado por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial cada seis meses o cuando presenten algún cambio, se deberá respetar la velocidad mínima y la señalización dentro del terminal por seguridad general, debiendo comunicar cualesquier anomalía a la administración del servicio.

Art. 14.- Tasas a cobrarse en el terminal:

- a) Las tasas por frecuencias de transporte y servicio de pasajeros serán fijadas por el Ilustre Concejo Municipal, previo el informe del administrador.

Art. 15.- Se fijan las siguientes tasas por el servicio municipal de terminal terrestre para las unidades de transporte que hacen uso del mismo:

- a) Para unidades de transporte masivo \$ 0.25 centavos de dólar por ocupación del terminal para embarque de pasajeros;
- b) Para taxis y camionetas de alquiler y particulares \$ 0.10 centavos de dólar por ocupación del terminal terrestre; y,

- c) Se exceptúan del pago establecido en el artículo anterior, los vehículos oficiales.

Art. 16.- Los cánones arrendaticios de los locales del terminal terrestre serán aprobados por el órgano legislativo del Gobierno Municipal de Santiago de Píllaro previo el informe del administrador y la Junta de Remates de la entidad tomando como base los siguientes valores:

DETALLE	COSTO
Arriendo de oficinas	\$ 80,00
Arriendo de locales de comida rápidas	\$ 40,00
Arriendo de cabinas telefónicas	\$ 40,00

Art. 17.- Los arrendatarios se sujetarán a lo contemplado en los respectivos contratos de arrendamiento observando además los siguientes aspectos:

- a) Los arrendatarios de los locales destinados para la comercialización de los productos comestibles y oficinas deberán observar estrictamente la normativa de salud, e higiene establecidas, colocarán recipientes para los desechos en cada uno de los locales o puestos asignados, cuidarán del aseo del frente de su negocio;
- b) Los arrendatarios de los locales deberán guardar las normas de buena conducta en todo momento y espacio, y serán partícipes de la implementación de las políticas generales que dicte la Municipalidad y la administración del terminal terrestre;
- c) Queda terminantemente prohibido la venta de bebidas alcohólicas, sustancias embriagantes, estimulantes o alucinógenas;
- d) La seguridad de los locales o espacios mientras estén en funcionamiento serán de responsabilidad de los arrendatarios, recayendo la responsabilidad de los guardianes mientras dichos locales, y espacios permanezcan cerrados, en los horarios fuera de las actividades comerciales y de servicio; y,
- e) Todos los arrendatarios deberán colocar sus vitrinas, estantes muebles, etc., de exhibición dentro del local.

Art. 18.- Ninguna persona podrá ocupar más de un local en el terminal terrestre, así como tampoco podrá subarrendar a terceras personas.

Art. 19.- Las tasas por servicio del terminal municipal, serán recaudadas por el funcionario destinado por la Municipalidad para el efecto quien hará la entrega de tickets respectivos.

Art. 20.- El incumplimiento de las disposiciones señaladas en esta ordenanza, en los contratos de arrendamiento y más cuerpos legales, por todos los usuarios del terminal terrestre dará lugar a las siguientes sanciones, pudiendo aplicarse cualesquiera de ellas de acuerdo a la gravedad de la falta, a cada infractor, sin que signifique en todos los casos seguir el orden señalado a continuación:

1. Amonestación verbal.
2. Amonestación por escrito.

3. 10% del salario unificado.
4. 20% del salario unificado.
5. Rescisión unilateral del contrato de arrendamiento o suspensión temporal del funcionamiento de la empresa.

Las sanciones serán ejecutadas por el administrador del servicio, garantizando el debido proceso, quien informará oportunamente al Alcalde cantonal.

Art. 21.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la sala de sesiones del Concejo Municipal de Píllaro, a los seis días del mes de diciembre del 2010.

f.) Lcdo. Rogelio Velastegui, Alcalde.

f.) Egr. Evelin Lara Campaña, Secretaria Municipal.

CERTIFICO: Que la presente **Ordenanza Sustitutiva que Regula la Administración del Terminal Municipal de Transporte Terrestre de Santiago de Píllaro**, que antecede fue aprobada por el Concejo Cantonal de Santiago de Píllaro en primera y segunda instancia en sesiones realizadas los días lunes 15 de noviembre y lunes 6 de diciembre del 2010.

f.) Egr. Evelin Lara Campaña, Secretaria Municipal.

Píllaro, a los 8 días del mes de diciembre del 2010; a las diez horas, de conformidad con el Art. 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, remítase al Lcdo. Rogelio Velastegui Haro, Alcalde cantonal, la presente ordenanza para su sanción y promulgación.

f.) Egr. Evelin Lara Campaña, Secretaria Municipal.

Píllaro, 13 de diciembre del año dos mil diez, las quince horas, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo dispuesto en el Art. 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, habiéndose observado el trámite legal; y, por cuanto la presente ordenanza está de acuerdo a la Constitución y las Leyes de la República.- Sanciono.- La presente **Ordenanza Sustitutiva que Regula la Administración del Terminal Municipal de Transporte Terrestre de Santiago de Píllaro**, para que entre en vigencia.- Ejecútese.

f.) Lcdo. Rogelio Velastegui Haro, Alcalde.

CERTIFICO: La ordenanza precedente, proveyó y firmó el señor Alcalde de Santiago de Píllaro en el día y hora señalado.

f.) Egr. Evelin Lara Campaña, Secretaria Municipal.

SUSCRIBASE !!

Venta en la web del Registro Oficial Virtual
www.registroficial.gob.ec

R. O. W.

Informes: info@cce.gob.ec
Teléfono: 2 901 629



REGISTRO OFICIAL
ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Av. 12 de Octubre N 16-114 y Pasaje Nicolás Jiménez /
Edificio NADER
Teléfonos: **Dirección:** 2901 629 / Fax 2542 835
Oficinas centrales y ventas: 2234 540
Editora Nacional: Mañosca 201 y 10 de Agosto / Teléfono: 2455 751
Distribución (Almacén): 2430 110
Sucursal Guayaquil: Malecón N° 1606 y Av. 10 de Agosto, esquina,
bajos de la l. Municipalidad de Guayaquil / Teléfono: 04 2527 107