REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año III - Nº 575

Quito, viernes 28 de agosto de 2015

Valor: US$ 8,00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso
Telf. 290-1629

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 223-4540
394-1800 Ext. 2301

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

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

Suscripción semestral:
US$ 200 + IVA para la ciudad de Quito
US$ 225 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

292 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIAS:

006-15-SCN-CC Niéguese la consulta de norma dentro del proceso de control de constitucionalidad planteada por Juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito 3

007-15-SCN-CC Declárese la constitucionalidad de la norma consultada por el abogado Carlos Javier López Medranda, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente Segunda Civil del cantón Chone 15

008-15-SIN-CC Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el ingeniero Roberto Aspiazu Estrada, Director Ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones ASETEL 21

019-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Jaime Ramiro Velasco Freire 39

020-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Líder Góngora Farías Fausto y otros 44

023-15-SIN-CC Niéguese las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas por la señora Lila Amaya Cornejo 48

024-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Nelson Maza Obando y otro 59

025-15-SIN-CC Acéptese las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas por el señor Juan Pablo Aguilar Andrade y otra 64

026-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Macías 86

027-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Mejía 95

041-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por el señor Francisco Leopoldo Martínez Minda y otros 109

Págs.

042-15-SIN-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor Jorge Alberto Vera Merchán 116

043-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento presentada por el señor Franklin Honelki Méndez Benavides 121

045-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por la doctora Rosa Beatriz Rodríguez Tamayo 127

046-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor René Patricio Izurieta Rodríguez y otros 137

144-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Farid Saab Andery 142

166-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Santiago García Llore 150

190-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el coronel Martín Cucalón Ycaza 158

196-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jaime René Alvear Grefa 170

200-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el ingeniero Vicente Pignataro Echanique, Gerente General de la Autoridad Portuaria de Guayaquil 176

205-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Domingo Ramiro Terán Villegas 182

207-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez 190

209-15-EP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Victoria del Carmen Mora Martínez 199

211-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Galo Chiriboga Zambrano, Fiscal General del Estado 209

Págs.

212-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Roberto Mendoza de la Cruz 216

216-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Manuel Mesías Taboada Ayala 222

219-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por Willem Pieter Johannes Jiskoot y otra 229

220-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor John Francisco León Rodríguez 237

222-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Edgar Ulloa Balladares 244

223-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Manuel Elías Maigua Guajan 251

225-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el coronel de Policía de E.M. Pedro Marcelo Carillo Ruíz 259

228-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora María Fernanda Espinoza Garcés, Ministro de Defensa Nacional y otros 264

230-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Francisco Cabezas Borja Luna 269

231-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Genri Gilberto Castillo Zambrano 278

234-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor José Romero Soriano, Vicepresidente del Banco Internacional S. A. 283

Quito, D. M., 27 de mayo del 2015

SENTENCIA N.º 006-15-SCN-CC

CASO N.º 0005-13-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Durante la audiencia pública celebrada el 10 de enero de 2013, el juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito resolvió suspender la tramitación de la acción de protección en conjunto con medidas cautelares, signada con el N.º 17151-2012-2050 y remitir el expediente a la Corte Constitucional, con el fin de que, en aplicación de la disposición contenida en el artículo 428 de la Norma Fundamental, así como el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelva sobre la constitucionalidad de la aplicación de los artículos 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social[1], así como el artículo 18 y la Disposición General Octava de la Resolución N.º C.D.100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte[2].

El juez, el 11 de enero de 2013, remitió la consulta a la Corte Constitucional, a través de oficio recibido el 14 de enero de 2013, suscrito por el secretario de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito.

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

Mediante oficio N.º 0039-CCE-SG-SUS-2013 del 15 de enero de 2013, el secretario general remitió el presente caso a la doctora Wendy Molina Andrade, jueza constitucional, para la sustanciación correspondiente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa con fecha 7 de marzo de 2013, disponiendo que se notifique dicha providencia al juez consultante.

Norma cuya constitucionalidad se consulta

En el oficio en el que el juez formula la consulta a la Corte Constitucional, señala que le ha surgido duda razonable respecto de la constitucionalidad de la aplicación en el caso que conoce de las normas contenidas en los artículos 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social, así como del artículo 18 y la Disposición General Octava de la Resolución N.º C.D.100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Las disposiciones de la Ley señalan:

> Art. 195.- DE LA PENSION DE ORFANDAD.- Tendrá derecho a pensión de orfandad cada uno de los hijos del afiliado o jubilado fallecido, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad.
>
> También tendrá derecho a pensión de orfandad el hijo o la hija de cualquier edad incapacitado para el trabajo **y que haya vivido a cargo del causante.**
>
> Art. 196.- OTROS BENEFICIARIOS.- A falta de viuda o viudo, conviviente con derecho, e hijos, tendrán derecho a montepío los padres del asegurado o jubilado fallecido, **siempre que hayan vivido a cargo del causante.**

Por su parte, las disposiciones del Reglamento rezan:

> Art. 18.- Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del afiliado o jubilado fallecido, los adoptados cuando la fecha de adopción es anterior a la fecha del fallecimiento por lo menos en doce (12) meses y los póstumos, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad. También tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo, solteros, viudos o divorciados **y que hayan vivido a cargo del causante.**
>
> A falta de viuda o viudo incapacitado, conviviente con derecho, e hijos, tendrá derecho a montepío la madre del asegurado o jubilado fallecido, siempre que haya vivido a cargo del causante o el padre incapacitado que haya vivido a cargo del causante.
>
> OCTAVA.- **Para fines de la aplicación de la presente resolución, 'vivir a cargo' consiste en la total y permanente dependencia económica de los deudos con respecto al causante.**

Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa

La presente consulta de norma tiene como antecedente la acción de protección en conjunto con medidas cautelares, signada con el número 17151-2012-2050, presentada por la señorita Laura Elena Urresta Burbano, por sus propios derechos, en contra de las autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por la emisión de los acuerdos N.º 2012-0999, de la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones del IESS de Pichincha, N.º 32001700-1624-2012, de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS de Pichincha y N.º 12-0753, de la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El proceso inicia con la demanda presentada por la accionante el 21 de diciembre de 2012, cuya pretensión es que se revoquen los actos presuntamente lesivos a sus

[1] Suplemento del Registro Oficial N.º 465 del 30 de noviembre de 2001.

[2] Registro Oficial N.º 225, del 9 de marzo de 2006.

derechos constitucionales, con el consecuente acrecimiento de la pensión de montepío, así como el pago de los valores "indebidamente retenidos", más intereses de ley. En virtud del correspondiente sorteo, la causa pasó a conocimiento de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito. El 27 de diciembre de 2012, el juez avocó conocimiento de la causa, la admitió a trámite, convocó a las partes a audiencia a ser celebrada el 3 de enero de 2013 y ordenó la citación al director general y procurador general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como ordenó que se cuente con el procurador general del Estado. Respecto a la solicitud de medidas cautelares, resolvió que estas no proceden, por cuanto aceptarlas implicaría, en su opinión, un pronunciamiento sobre el fondo del asunto controvertido.

El día en que las partes fueron convocadas para el efecto, se celebró la audiencia, en la cual expusieron sus alegatos. Dicha audiencia fue suspendida hasta el 10 de enero de 2013, con el fin de que se practiquen las pruebas oficiadas. Ese día, el juez reinstaló la audiencia, y previo a dictar sentencia, resolvió en la misma elevar la presente consulta de norma.

Petición de consulta de norma

El juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, en el escrito en el que fundamenta su consulta, expone los siguientes argumentos:

Indica que el artículo 195 de la Ley de Seguridad Social, al referirse a la pensión por orfandad, prevé que procede su concesión a hijos e hijas "… incapacitado(s) para el trabajo y que haya(n) vivido a cargo del causante". Por su parte, el artículo 18 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, se expresa en los mismos términos. La disposición transitoria octava del mismo Reglamento, en cambio, define la expresión "vivir a cargo", como "la total y permanente dependencia económica de los deudos con respecto al causante".

Señala que se le presenta duda razonable respecto de la aplicación de la última de las disposiciones mencionadas al caso –lo que implicaría la concesión del montepío a la accionante respecto de su padre, pero no respecto de su madre–, se estarían contraviniendo las normas contenidas en los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador, referidos a la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las fuentes del derecho ecuatoriano. Al respecto, argumenta que "… un reglamento, una norma infraconstitucional, no podría estar por encima de la ley y peor de la Norma Normarum cuando se trata de proteger derechos, en este caso de los (…) discapacitados…".

Asimismo, considera que se podría vulnerar el principio de reserva de ley, pues a través de la norma contenida en un instrumento inferior, se prevería una restricción a un derecho constitucional, o dicho en sus palabras, "… prácticamente se estaría forzando a la Ley de Seguridad Social a que se restringa (sic) y vulnere el derecho que tienen no sólo los huérfanos, y discapacitados al montepío (;) y lo que es más (,) se estaría yendo contra los derechos que tienen estas personas de atención prioritaria en la Constitución".

Indica que la aplicación de la norma impugnada al caso en que se vea involucrada una persona discapacitada al cien por ciento, constituiría un impedimento al ejercicio del derecho a la vida digna, por medio de la adquisición de alimentos y medicinas. Así, infiere que se estaría dando una contravención a los derechos a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, a la dignidad y a los derechos específicos de las personas con discapacidad, a la luz de los principios de aplicación directa de los derechos constitucionales y la prohibición de regresividad.

También identifica normas internacionales de carácter convencional que serían vulneradas. Está el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[3], relacionado con la igualdad y no discriminación; el artículo 6, que protege a las mujeres con discapacidad; el artículo 10, referente al derecho a la vida; el artículo 17, tocante al derecho a la integridad personal; y por último, el artículo 25, que reconoce el derecho a gozar del más alto nivel de salud posible.

Con estos antecedentes, el juez eleva la consulta a la Corte Constitucional, con el fin de que este organismo responda lo siguiente:

> …esta Autoridad eleva en CONSULTA a la CORTE CONSTITUCIONAL la duda razonable sobre la constitucionalidad de los Arts. 195 y 196 de la LEY DE SEGURIDAD SOCIAL y del Art. 18 y la Disposición Octava del REGLAMENTO INTERNO DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE (…). Así, pues, al considerar que dicha norma jurídica es contraria a la Constitución y a los Instrumentos de Derechos Internacionales (sic), remito el expediente para que ustedes señores Jueces Constitucionales, en el ejercicio de sus competencias, realicen el Control Concreto de Constitucionalidad de las normas legales mencionadas. (Las mayúsculas constan en el texto original).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma planteada por el juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, en atención a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, así como de los artículos 141, 142, 143 y literal b numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, y en los artículos 3, numeral 6, y 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de norma, de conformidad con

[3] Registro Oficial Nº 329, 5 de mayo de 2008.

lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República; 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

La institución de la consulta respecto de una norma o su aplicación a determinado caso, como mecanismo para el ejercicio del control concreto de constitucionalidad, tiene su fundamento constitucional en la disposición contenida en el artículo 428 de la Norma Fundamental, la que señala:

> Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.
>
> Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente[4].

En atención al mandato constitucional, esta Corte advierte en la especie los siguientes problemas jurídicos:

1. La consulta de norma planteada por el juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los principios interpretativos dictados por la Corte Constitucional, dentro del control concreto de Constitucionalidad?

2. La aplicación de la norma enunciada en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a una persona con discapacidad que le impida trabajar, que con anterioridad a la muerte del causante dependía económicamente únicamente de los ingresos de este último y del montepío de su otro progenitor, ¿contraviene los derechos a la vida digna, la integridad personal, la salud, la seguridad social y los de las personas con discapacidad, en conexión con las prohibiciones de restricción y regresividad, así como los principios de aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales, y de igualdad y prohibición de discriminación?

3. La aplicación de la norma enunciada en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a una persona con discapacidad que le impida trabajar, que con anterioridad a la muerte del causante dependía económicamente únicamente de los ingresos de este último y del montepío de su otro progenitor, ¿contraviene los principios de supremacía constitucional, de jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico y de reserva de ley?

4. ¿Qué efectos prevé la Corte para la aplicación de la presente sentencia a casos futuros?

Argumentación sobre los problemas jurídicos

1. La consulta de norma planteada por el juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los principios interpretativos dictados por la Corte Constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad?

La Corte Constitucional ha definido reglas jurisprudenciales para determinar la posibilidad jurídica de pronunciarse respecto de consultas de norma dentro de procesos de control concreto de constitucionalidad. Dicho procedimiento debe ser preliminar al análisis de fondo respecto de las consultas y permite a la Corte realizar su trabajo de depuración del ordenamiento jurídico a la luz de los principios y reglas constitucionales. Así, en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC[5], hizo uso de sus atribuciones establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, a fin de definir los requisitos que deben concurrir para que una consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad se considere como adecuadamente motivada, y por lo tanto, el análisis de constitucionalidad sobre una norma o su aplicación, pueda darse. Los requisitos son los siguientes:

> b) La consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad deberá contener:
>
> i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
>
> ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
>
> iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

Corresponde, por tanto, realizar como primer ejercicio argumentativo, el análisis de dichos requisitos, pues en ausencia de uno de ellos, no será procedente que la Corte se pronuncie por medio de la consulta de norma.

i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta

En el presente caso, como ha sido indicado en los antecedentes de la presente sentencia, el juez identifica como normas sobre las que se produce la duda razonable, las enunciadas en los artículos 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social, así como el artículo 18 y la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen

[4] Constitución de la República del Ecuador, artículo 428.

[5] Segundo suplemento del Registro Oficial N.º 890, 13 de febrero de 2013.

de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Estando plenamente identificadas las normas que impugna, se ha cumplido con el primero de los requisitos.

ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.

Se puede advertir en los antecedentes de la presente demanda que el juez estima que la aplicación de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte al caso concreto, violenta principios constitucionales. El supuesto de subsunción de la norma consiste en que se trata de una persona con cien por ciento de discapacidad, que haya dependido únicamente de la pensión de montepío de un progenitor, y lo que la otra le hubiere podido proveer en vida. Los principios que en concreto considera se vulnerarían con la disposición son la supremacía constitucional, el orden jerárquico de las normas del ordenamiento jurídico, la reserva de ley, la prohibición de regresividad, la aplicación directa de derechos constitucionales, el derecho a la vida digna, la integridad personal, la salud, la seguridad social y los derechos específicos de las personas con discapacidad.

La razón por la que el juez considera que la aplicación de dicho artículo contravendría la Constitución se expresa al señalar que en caso de no procederse con la concesión del montepío, y al no poder realizar ninguna actividad económica debido a su grado de discapacidad, la accionante se vería en grave riesgo de no poder afrontar gastos imprescindibles para su subsistencia, como alimentos, medicinas y cuidados. Así, respecto de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, esta Corte estima que se ha satisfecho el segundo requisito.

Cabe hacer notar que esta Corte, del examen de la petición de consulta realizada por el juez, no encuentra que se hayan expuesto argumentos encaminados a demostrar una contradicción entre el texto constitucional y las normas contenidas en los artículos 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social, o del artículo 18 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Esto determina que la Corte Constitucional no estime pertinente realizar un análisis de constitucionalidad respecto de dichas normas y lo centre en la aplicación de la Disposición General Octava del mencionado Reglamento.

iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado

El juez, en el planteamiento de su consulta, ha demostrado que la aplicación de dicha disposición es de cardinal importancia para la resolución sobre el fondo de la acción de protección. Del sentido que se dé a dicha disposición depende que la pretensión de la accionante –que como se ha señalado, consiste en que se ordene, entre otras cosas, el acrecimiento de su pensión de montepío–, pueda ser satisfecha por el juez constitucional. Por ende, la disposición normativa ostenta relevancia desde el punto de vista sustantivo, es decir, "… respecto de la decisión definitiva…" en el caso.

Respecto de la dimensión adjetiva, relacionada con "… la imposibilidad de continuar con el procedimiento…", el juez, después de actuadas e incorporadas las pruebas ordenadas, en la audiencia pública de la acción de protección, resolvió elevar el caso a consulta a la Corte Constitucional. De acuerdo con el tercer inciso del artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en ese momento procederá el dictar sentencia:

> La audiencia terminará sólo cuando la jueza o juez se forme criterio sobre la violación de los derechos y dictará sentencia en forma verbal en la misma audiencia, expresando exclusivamente su decisión sobre el caso. La jueza o juez, si lo creyere necesario para la práctica de pruebas, podrá suspender la audiencia y señalar una nueva fecha y hora para continuarla[6].

Es así que de acuerdo con las normas procesales, el momento en que se solicitó la consulta, precisamente es el anterior a adoptar la decisión sobre el fondo de la cuestión planteada por la accionante. Por lo tanto, también se cumple con el requisito de la relevancia en su sentido adjetivo.

2. La aplicación de la norma enunciada en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a una persona con discapacidad que le impida trabajar, que con anterioridad a la muerte del causante dependía económicamente únicamente de los ingresos de este último y del montepío de su otro progenitor, ¿contraviene los derechos a la vida digna, la integridad personal, la salud, la seguridad social y los de las personas con discapacidad, en conexión con las prohibiciones de restricción y regresividad, así como los principios de aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales, y de igualdad y prohibición de discriminación?

Previo al desarrollo de los derechos indicados en el presente problema jurídico, cabe realizar una reflexión previa respecto de la norma impugnada y su aplicación al caso concreto, para así determinar el tipo de control a realizar, así como definir en concreto sobre qué espectro interpretativo se realizará dicho control.

i. La aplicación de la norma al caso concreto

En el escrito en que el juez plantea su consulta, se advierte que no expresa su duda respecto de las disposiciones impugnadas, sino de la aplicación que se debe hacer de ellas en determinado caso. En concreto, señala que tiene "… duda razonable de que, al concedérsele el montepío

[6] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 14, tercer inciso.

del padre de la accionante Srta. Urresta y al negársele el montepío de su fallecida madre, debido a la Disposición General Octava del precitado Reglamento Interno, en la que se basan las diferentes resoluciones del IESS, se estaría atentando contra…" diversos principios constitucionales que posteriormente relata. Así, no preocupa al juez la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico ni su aplicación *erga omnes*, sino que en la situación particular que se le ha presentado, dichas normas podrían tener efectos contrarios a la Constitución.

La norma contenida en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte expresa el mandato de interpretar la frase "vivir a cargo", como la existencia de una "total y permanente dependencia económica de los deudos respecto del causante". De la mencionada norma se desprende su objetivo principal, que es que la pensión por orfandad no se extienda a personas que aunque cumplen con el requisito personal de hallarse en incapacidad de trabajar, no basan su subsistencia enteramente en el ingreso del causante, o después de su deceso, de la pensión por orfandad. En abstracto, esta norma tiene razón de ser en los principios constitucionales del derecho a la seguridad social, como son la solidaridad y la subsidiariedad. Con fundamento en dichos principios, las prestaciones económicas relacionadas con el mencionado derecho deben procurar alcanzar de manera racional a quienes lo necesiten más y ser distribuidas en ausencia o insuficiencia de medios para que el afiliado o su familia puedan solventar los gastos por sí mismos. Sin embargo, cabe preguntarse si dicha norma, justificable en abstracto, puede ser sostenida en un caso concreto, sin obtener un resultado inconstitucional; es decir, se debe analizar si una regla como la enjuiciada, contempla o no una excepción. En un modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, es imprescindible hacer esta pregunta y contestarla antes de decidir respecto de la conformidad de una disposición con los principios y reglas contenidos en la Carta. Antonio García Figueroa, explica las excepciones que se pueden dar a las normas jurídicas en virtud de otras normas superiores o metajurídicas, bajo el término *"derrotabilidad"*. Para la explicación del concepto, el autor señala:

> En nuestra vida hacemos uso cotidiano de enunciados derrotables, aludimos a lo que suele suceder, a lo normal; formulamos juicios por defecto (…). Utilizamos ese tipo de enunciados conscientes de que podríamos intentar incorporar las excepciones para mantener la validez del enunciado (…), pero no podemos establecer un elenco de excepciones, exhaustivo y ex ante (es decir, no podemos fijar un enunciado estable y definitivo). Esta circunstancia lleva a este tipo de enunciados a no cumplir con la ley del refuerzo del antecedente. Es posible que la adición de nuevos enunciados al antecedente invalide el consecuente, lo que crea inestabilidad: abre la posibilidad de que el enunciado sea revisable[7].

[7] Alfonso García Figueroa, "Neoconstitucionalismo, derrotabilidad y razón práctica", en Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, edit., *El Canon Neoconstitucional,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

El autor utiliza la derrotabilidad como categoría de desarrollo de una tesis respecto a la posibilidad de diferenciar principios y reglas, no como categorías distanciadas por diferencias de calidad, sino únicamente de grado. De acuerdo con el criterio del autor, todos los enunciados –incluidos los enunciados jurídicos–, pueden ser "derrotados", o consentir excepciones, con base en una lectura integral del ordenamiento jurídico o en razón de la unidad del razonamiento práctico. Así, un enunciado será más derrotable en tanto mayor cantidad de excepciones nacidas de otro enunciado –en este caso, un enunciado constitucional–, se admitan a la regla. Sin entrar a un análisis más pormenorizado como el que realiza el autor respecto de si la derrotabilidad deja la puerta abierta a una revisión sobre la teoría constitucional sobre la distinción entre principios y reglas y la relación entre derecho y moral, cabe señalar que dicha posibilidad está franqueada por el ordenamiento jurídico a través de la definición de los efectos de la sentencia que responda una consulta de norma como la planteada en el presente caso. El análisis, no obstante, debe partir primero desde una previsión de los posibles resultados que tendría la aplicación de la norma al caso, lo que es materia del presente problema jurídico.

En el escrito de fundamentación de la consulta, el juez presenta las consecuencias que él estima, se darán de aplicar las disposiciones impugnadas. De acuerdo con su opinión, el hecho de que la accionante no pueda realizar ninguna actividad con el fin de procurarse el sustento, hace que de manera imprescindible dependa de las pensiones de montepío para satisfacer necesidades vitales, relacionadas con sus derechos constitucionales. A este análisis, la Corte considera importante poner en relevancia otro elemento importante dentro del caso, mencionado por la accionante, que es que sus únicos apoyos desde el punto de vista económico durante los años entre la muerte de su padre y la de su madre fueron lo que esta última pudo procurar con su propia pensión de montepío y de jubilación, por lo que la dependencia económica de la accionante se daba únicamente respecto de estas dos fuentes. Esto se refuerza debido a que al haber padecido siempre de este tipo de discapacidad, la accionante nunca tuvo la posibilidad de acceder a una afiliación propia ni a educación formal o trabajo remunerado, los que le permitirían además el acceso a una pensión por otro tipo de contingencia. Ello implica que, de aplicarse indiscriminadamente la disposición enjuiciada, el Seguro Social asumiría únicamente el valor mencionado en la demanda, esto es, ciento sesenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América, con setenta y seis centavos. Esto, sumado a la posibilidad de acceso a determinados beneficios económicos por parte del Estado, sería insuficiente para solventar la totalidad de necesidades nacidas de la particular situación de la accionante.

ii. Los principios de aplicación de los derechos constitucionales

Ante la situación descrita en el apartado precedente, el juez estima que la concesión de la pensión por orfandad a la accionante únicamente respecto de su fallecido padre, la sumirá en situación de no poder procurarse las más mínimas prestaciones de subsistencia, como alimentos, medicinas o servicios de cuidado. Dichas consecuencias, de acuerdo

al criterio judicial, configurarían un desconocimiento a los derechos a la vida digna, a la integridad personal, a la salud, a la seguridad social y los derechos en su dimensión específica para las personas con discapacidad. Por tanto, considera que las normas impugnadas restringen de forma ilegítima dichos derechos y constituyen una regresión inconstitucional. Por otro lado, en aplicación del principio *iura novit curia*, esta Corte estima pertinente analizar la aplicación de la disposición enjuiciada a la luz de la aplicación del principio de igualdad y la prohibición de discriminación.

Es procedente discurrir primero sobre los principios de aplicación de los derechos constitucionales. Este tipo de normas sirven como guía para la comprensión e interpretación de los derechos constitucionales en situaciones concretas, permitiendo que el resultado de su aplicación sea más adecuado a los valores de dignidad y justicia. Los principios encausan la actuación de la autoridad pública y de los particulares, de manera que la práctica no desnaturalice los contenidos de la Carta. Por tal razón, la norma de jerarquía inferior o la aplicación que se haga de la misma fuera de dicho cause, adolecerá de un vicio de constitucionalidad.

Iniciemos, entonces, con el principio de igualdad y prohibición de discriminación. El mismo se halla recogido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, de la forma que a continuación se detalla:

> Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
>
> (…)
>
> 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
>
> Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
>
> El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad[8].

El enunciado constitucional presenta, en realidad, un principio extremadamente complejo. La igualdad y la prohibición de discriminación han tenido diversas interpretaciones a lo largo de la historia, muchas con resultados completamente alejados de la justica. Tomando en cuenta tal antecedente, la Carta Suprema pretende poner en relevancia la complejidad del principio. Por un lado, la Norma Fundamental ordena a tratar a todos los sujetos de forma igual, mientras que por otro, reconoce las diferencias, como justificación de trato diferente, en tanto este sirva para igualar el estándar de protección.

Interesa para el estudio de la aplicación de la disposición enjuiciada, el principio de igualdad y no discriminación en dos escenarios: El primero se desarrolla en el ámbito de la desigualdad entre las personas con discapacidad y el resto de la sociedad, y tiene que ver con las medidas de acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad. Al respecto, la Constitución es clara en señalar:

> "Art. 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:
>
> (…)
>
> 7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La ley sancionará el abandono de estas personas, y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad"[9].

Las personas con discapacidad conforman un grupo excluido históricamente de la sociedad debido a las limitaciones impuestas por sus condiciones personales y no reconocidas por el conjunto de la sociedad, construida para servir a los sujetos "ideales". Como respuesta a esta realidad histórica, la Constitución prevé la adopción de medidas que permitan eliminar las fuentes de la desigualdad y reconocer beneficios adicionales que compensen la realidad discriminatoria. En el caso concreto, la extensión del beneficio por orfandad a las personas impedidas de trabajar, aunque hayan llegado a la mayoría de edad, es precisamente una medida de acción afirmativa.

El segundo escenario, menos evidente que el primero, se ubica en el campo de la desigualdad material entre las personas impedidas de trabajar sujetas a "total y permanente dependencia económica respecto del causante", y aquellos que dependían además de otra pensión de orfandad por la muerte de su otro progenitor, y tiene que ver con la prohibición de discriminación en razón de la condición socio-económica. El examen para la determinación de una medida discriminatoria está marcado por tres elementos contenidos en la Norma Suprema: a) Que se verifique una distinción o exclusión; b) que dicha distinción o exclusión esté basada en una de las categorías establecidas en la Constitución; y c) que el objeto o resultado de dicha exclusión sea el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

El primer elemento, relacionado con la distinción, está presente en la Disposición General Octava, la que excluye del beneficio de la pensión de orfandad a los beneficiarios impedidos para trabajar, que no dependan total y permanentemente de los ingresos del causante, aunque en un sentido amplio, sí vivan a cargo de él. En cuanto al segundo requisito, la distinción corresponde a la situación

[8] Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, número 2.

[9] Constitución de la República del Ecuador, artículo 48, número 7.

socio-económica de aquellas personas cuya mayor fuente de sustento está constituida por los ingresos del o la causante, siendo su única otra fuente la pensión de orfandad recibida por la muerte de su otro progenitor. El tercero de los elementos se presenta más complejo, pues implica la determinación de si la intención del legislador fue disminuir el estatus de protección de los derechos involucrados, o dicha disminución se dio como una consecuencia no prevista ni querida por quien emitió la norma. Esta Corte considera que el requisito debe ser leído a la luz de la igualdad material. Lo dicho implica que existen normas que en apariencia no realizan ninguna distinción, pero en los hechos sí lo hacen. Ezequiel Nino, lo explica del siguiente modo:

> Mientras que en ocasiones puede suceder que las normas incluyen la raza, el género u otras clasificaciones en su misma letra (…), los casos más frecuentes no revelan esa forma de agrupación (…). Estas últimas —ya sea que provengan de leyes, políticas públicas o actos de particulares— son neutrales en su apariencia, pero acarrean efectos discriminatorios[10].

Una norma que aparentemente intenta tratar a todos y todas por igual, logra en los hechos que algún grupo quede excluido de la protección a un derecho constitucional, verificándose la distinción en los hechos, mas no en el solo texto de la norma. En la especie, la norma contenida en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte no tiene la pretensión de generar una exclusión ilegítima; sin embargo, su aplicación al caso de la accionante puede tener dicho resultado. La posibilidad estará determinada, entonces, por la existencia de una disminución o anulación del nivel de protección que la norma prevé para las personas con una discapacidad que les impida trabajar y que hayan vivido a cargo del causante, lo que se estudiará en el siguiente apartado.

Además, han sido citados por el juez los principios de prohibición de restricción y regresividad. Ambos principios, así como el de igualdad y prohibición de discriminación, están consagrados en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, el primero en el numeral 4 y el segundo en el 8, y están enunciados de la siguiente forma:

> "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
>
> (…)
>
> 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
>
> (…)
>
> 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
>
> Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos"[11].

Ambos principios constitucionales hacen referencia al contenido de los derechos constitucionales: el primero desde una perspectiva cronológica estática, y el segundo, desde una dinámica. La prohibición de restricción se refiere a que no es constitucionalmente aceptable establecer una norma o ejercer una medida en contravención expresa a un derecho o una garantía constitucional. La prohibición de regresividad, en cambio, hace referencia a los ámbitos que el derecho protege y la evolución en la comprensión de todas sus dimensiones y magnitud en los aspectos económicos, normativos, políticos y sociales; lo que implica que una reducción del estatus de garantía del derecho no debe darse sin la plena justificación para hacerlo.

Tanto la prohibición de restricción como la de regresividad se basan en una diferencia entre limitaciones legítimas y restricciones ilegítimas a los derechos constitucionales. De acuerdo con ambos principios, el estatus de protección que brindan los derechos reconocidos por la Norma Suprema no puede estar sujeto a limitaciones sin una justificación que esté basada en la satisfacción de otro derecho constitucional, y que se lo haga en razón de la proporcionalidad, sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado.

Para la disposición enjuiciada existe una reducción del supuesto de subsunción de la norma legal, al definir la expresión "vivir a cargo", como "la total y permanente dependencia económica", ya que se podría pensar en supuestos en que una persona viva a cargo de alguien, pero que tenga otras fuentes menores de sustento. Como se ha dicho, se advierte la justificación de dicha norma en los principios de solidaridad y subsidiaridad de los derechos constitucionales, por lo que el fin legítimo existe. Lo que resta, entonces, es realizar un examen de los derechos constitucionales que se consideran afectados, con el fin de determinar si la limitación resulta proporcional.

iii. Los derechos constitucionales involucrados

Como corolario de la aplicación de los principios constitucionales enunciados, es necesario examinar si como consecuencia de la aplicación de la Disposición General Octava del Reglamento mencionado, se llega a un menoscabo o anulación en el disfrute de los derechos constitucionales involucrados, con el fin de determinar si existió un trato discriminatorio, así como si existió una restricción o regresión inconstitucional. Dicho examen, claro está, deberá hacerse respecto de cada uno de los derechos que se han advertido como posiblemente afectados.

El primero de dichos derechos halla su reconocimiento constitucional en el numeral 2 del artículo 66 de la Norma Fundamental, por medio del siguiente enunciado:

---

[10] Ezequiel Nino, "Efecto o intención: cuál debería ser el requisito en los casos de discriminación", en Danielo Caicedo y Angélica Porras, edit., *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad,* Serie "Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad", Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2010.

[11] Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, números 4 y 8.

> Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:
>
> (…)
>
> 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios[12].

Como se desprende de la lectura de la disposición constitucional precedente, la vida digna constituye un complejo de elementos necesarios para la subsistencia del ser humano; imperativos para lograr una existencia decorosa. Adicionalmente, hace plausible el principio de interdependencia de los derechos constitucionales al postular que los derechos del buen vivir son presupuestos para el libre ejercicio de la vida, derecho tradicionalmente considerado como el prototipo del derecho de libertad por excelencia. Así, no basta con asumir una "interpretación reducida" según la cual el Estado se limite a impedir los atentados contra la vida de las personas y a castigar a los responsables en caso de que ya hayan sido cometidos. El contenido del derecho además requiere el despliegue de un conjunto de actividades en todos los niveles, a fin de no admitir que a costa de conservar la vida, los pueblos y los individuos se vean obligados a empeñar el reconocimiento de su calidad de personas humanas.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha referido respecto del contenido del derecho a la vida en los siguientes términos.

> El Comité ha notado que el derecho a la vida ha sido interpretado de manera reducida con demasiada frecuencia. La expresión 'el derecho inherente a la vida' no puede ser entendida apropiadamente en una manera restrictiva, y la protección a este derecho requiere que el Estado adopte medidas positivas[13].

De acuerdo con la visión más amplia del derecho, es necesario que el Estado asuma una labor proactiva en la protección del derecho a la vida, por medio de la generación de condiciones que permitan a las personas adquirir su sustento, y en algunos casos, proveerlo él mismo; tal es precisamente la situación a la que se aplica la norma impugnada en el presente caso. Es claro que la total imposibilidad de generar por sí misma condiciones para la satisfacción del derecho a la vida digna justifica plenamente una intervención más a fondo por parte del Estado y sus instituciones. Por tanto, el prever como consecuencia de una norma el que la accionante no alcance con el dinero recibido a cubrir sus necesidades de salud, alimentación, cuidado diario y otras conexas, es una restricción injustificada a dicho derecho.

Respecto del derecho a la integridad personal, mencionado por el juez consultante, se halla regulado en la disposición contenida en el artículo 66 numeral 3 de la Norma Fundamental:

> Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:
>
> (...)
>
> 3. El derecho a la integridad personal, que incluye:
>
> a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.
>
> b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.
>
> c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
>
> d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos[14].

En una rápida lectura de la disposición en la que se consagra el derecho, no se advierte una relación directa e inmediata con la situación que concita la atención de esta Corte. Empero, cabe considerar las posibles consecuencias de la aplicación indiscriminada de la norma bajo análisis al caso presente o a uno análogo. En virtud de la interdependencia de los derechos constitucionales, una situación de disminución de los derechos a la vida digna y la salud, sin duda implicará una disminución en las capacidades físicas y psicológicas de la accionante, por lo que el derecho, aunque de forma indirecta, podría verse también lesionado.

La relación del derecho a la salud con los hechos del caso, en cambio, es mucho más evidente. Dicho derecho forma parte del complejo denominado "vida digna" y constituye uno de los derechos del buen vivir. La Constitución señala sobre dicho derecho:

> Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.
>
> El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional[15].

[12] Constitución de la República del Ecuador, artículo 66, número 2.

[13] Comité de los Derechos Humanos, Observación General Nº 6, El derecho a la vida. El texto original señala: *"... the Committee has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression 'inherent right to life' cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures"*. Traducción al castellano realizada por esta Corte.

[14] Constitución de la República del Ecuador, artículo 66, número 3.

[15] Constitución de la República del Ecuador, artículo 32.

Sobre este derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado lo siguiente:

> 4. Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como 'un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades'. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al 'más alto nivel posible de salud física y mental' no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, (…) abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.

El derecho a la salud, como lo indica la norma constitucional y el criterio del Comité, basado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no solamente implica un estado de ausencia de enfermedad. Así, el obligado a la protección de la salud debe actuar preventivamente, por medio de servicios y prestaciones que permitan un desarrollo adecuado de las capacidades físicas y psíquicas de los sujetos protegidos. Así, garantizar el derecho a la salud no se limita a la prestación de servicios hospitalarios, la provisión de medicinas o tratamiento de enfermedades. Las personas con una discapacidad que puede considerarse como severa, como es el caso de la accionante, tienen una necesidad de prestaciones de salud que superan con creces las de una persona que no se halla en su misma situación. Por tanto, dicho derecho también podría verse afectado, aunque se prestaren todos los servicios tradicionalmente vinculados a la salud, si se restringe el acceso a recursos económicos para solventar su cuidado.

Otro derecho involucrado, dada la naturaleza de la prestación que se reclama, es la seguridad social. La Constitución señala respecto del mismo lo siguiente:

> Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.
>
> El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo[16].

La seguridad social puede ser definida como una forma de protección que la sociedad brinda a las personas que forman parte de ella, a fin de paliar eventualidades, o contingencias, que podrían disminuir de manera importante el disfrute de sus derechos sociales, por medio de prestaciones económicas o servicios.

Como ha sido indicado previamente, la norma impugnada justifica su fin en los principios de solidaridad y subsidiaridad; no obstante, también se debe tomar en cuenta el de suficiencia. Así, ante la eventual muerte del o los progenitores afiliados que servían de sostén a la familia, el principio manda que la seguridad social asuma el costo económico necesario para que los familiares no vean completamente desecha la posibilidad de continuar con una vida digna. En la especie, el que la norma prevea que la pensión por orfandad del un progenitor por sí sola es suficiente para paliar la ausencia del otro, siendo que este último, a su vez, era el único sostén de la persona con discapacidad, claramente contraviene el principio de suficiencia, tomando en cuenta las necesidades particulares nacidas de la situación personal en la que se halla el deudo.

iv. Conclusión

De las reflexiones precedentes se puede concluir que la aplicación de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte contraviene los derechos a la vida digna, la integridad personal, la salud, la seguridad social y los de las personas con discapacidad, en conexión con las prohibiciones de restricción y regresividad, así como los principios de aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales, y de igualdad y prohibición de discriminación.

3. La aplicación de la norma enunciada en la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a una persona con discapacidad que le impida trabajar, que con anterioridad a la muerte del causante dependía económicamente únicamente de los ingresos de este último y del montepío de su otro progenitor, ¿contraviene los principios de supremacía constitucional, de jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico y de reserva de ley?

De acuerdo con el juez consultante, de aplicar el enunciado contenido en la Disposición General Octava del Reglamento mencionado al caso concreto, se lesionaría la supremacía constitucional. Asimismo, sugiere, esta decisión subvertiría el orden jerárquico de las normas del ordenamiento jurídico. En su criterio, la ofensa que produciría por medio del reglamento también está relacionada con la materia que regula, en su opinión, propia de una ley. Dado que las tras alegadas contravenciones a normas constitucionales tienen que ver con la organización del sistema de fuentes en el Estado constitucional de derechos y justicia, serán tratadas en un solo problema jurídico.

Primero, respecto de la supremacía constitucional y el orden jerárquico de las fuentes formales del Derecho ecuatoriano, la Constitución de la República señala lo siguiente:

[16] Constitución de la República del Ecuador, artículo 34.

> Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.
>
> La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.
>
> Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos
>
> En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.
>
> La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados".

Cabe señalar que ambas normas son los pilares sobre los que se asienta el proceso de constitucionalización de los Estados, y justamente es en razón de ellos que se estructuran los mecanismos de control constitucional. En otras palabras, sin una Constitución que se ubique por encima de las demás normas del ordenamiento jurídico, sería inconcebible que se exija de estas últimas una correspondencia con la Norma Fundamental, como presupuesto de vigencia y validez. Así, la promulgación de toda norma que material o formalmente contradiga los contenidos de la Carta Suprema, sea en sus procedimientos de formulación, su contenido mismo o en su aplicación a determinado caso, constituirá un desafío al principio de supremacía constitucional y un llamado a la subversión de la jerarquía normativa por ese solo hecho. Por ende, la declaratoria de inconstitucionalidad de determinado enunciado o interpretación conlleva el reconocimiento de que este contraviene los principios analizados.

En segundo lugar, está la alegada contravención al principio de reserva de ley. La Constitución regula el principio, en su parte pertinente, del siguiente modo:

> Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:
>
> 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales…

Dicha disposición evidencia un requerimiento constitucional para que la regulación sobre los derechos contenidos en la Norma Suprema pase por un filtro democrático, como es el procedimiento legislativo. En virtud de tal principio, las normas infra legales no podrían circunscribir el ámbito de protección constitucional a esferas más restringidas que las que la propia ley prescribe. La reflexión anterior sirve, en tanto se considera que si la norma reglamentaria cumple con su misión de desarrollar los conceptos jurídicos con cierto grado de indeterminación, utilizados por el legislador en su regulación, no se estará ante una violación del principio, ya que la regulación legal y su contenido se habrán cumplido. Lo contrario, es decir, el que la norma infra legal modifique el sentido que el legislador dé a una disposición, en un ánimo de restricción de las prescripciones constitucionales, generará vicios que ameritarán el control por parte de esta Corte.

Cabe hacer notar que la afirmación precedente emplaza como condición necesaria, no solo el que se contravenga el texto de la norma legislativa –lo que constituiría un vicio de legalidad de la disposición, susceptible de ser solucionado por medio de la vía de la jurisdicción contencioso administrativa–, sino que dicha antinomia se pueda advertir expresamente respecto de una regla o principio constitucional. Así, el examen respecto del principio de reserva de ley como parámetro para el control constitucional de normas de desarrollo de la legislación o de su aplicación implica, a su vez, un análisis material encaminado a determinar si existe o no un deterioro en el estatus de protección constitucional brindado por la ley que regula determinado derecho. Este es precisamente el análisis que se realizó en el problema jurídico precedente. En consecuencia, dado que se ha determinado que la aplicación de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte lesiona derechos constitucionales más allá de lo previsto por la norma legislativa, se puede concluir que también se han visto afectados los principios de supremacía constitucional, de jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico y de reserva de ley.

4. ¿Qué efectos prevé la Corte para la aplicación de la presente sentencia a casos futuros?

Respecto de la pregunta formulada, el artículo 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional distingue entre efectos del control concreto de constitucionalidad, dependiendo de si el pronunciamiento se realiza respecto de determinada disposición jurídica o de su aplicación a cierto caso. La Ley señala sobre el particular:

> Art. 143.- Efectos del fallo.- El fallo de la Corte Constitucional tendrá los siguientes efectos:
>
> 1. Cuando se pronuncie sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales, el fallo tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad.
>
> 2. Cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica, el fallo tendrá efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado.

Ciertamente, no es potestad del juez o jueza consultante circunscribir la acción de la Corte a determinado efecto del fallo, sino que dependerá del análisis que se haga el que ella decida pronunciarse sobre la norma o su aplicación en el caso concreto. Así, la Corte Constitucional deberá hacer un análisis sobre las posibilidades interpretativas de la norma contenida en la disposición jurídica, a fin de determinar si su aplicación presuntamente inconstitucional puede ser aislada como una excepción, o si la disposición resulta contraria a la Norma Fundamental en la mayor cantidad de presupuestos, esto es, respecto de la derrotabilidad, en los términos utilizados en el primer problema jurídico de la presente sentencia.

Ahora, cabe indicar que la Corte Constitucional no está desprovista de guías para realizar el análisis señalado. Así, el razonamiento para la definición de los efectos de la sentencia deberá realizarse en razón de las normas constitucionales y los principios de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y de interpretación conforme de dichas disposiciones con la Norma Constitucional. La disposición que los recoge, reza:

> 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.
>
> 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada[17].

Ambos principios están destinados a limitar la labor de control constitucional en aras del mantenimiento del Estado democrático y el respeto a las atribuciones de los poderes constituidos en la creación y expedición de normas jurídicas y leyes. Por tanto, la labor de la Corte Constitucional deberá ser agotar todas las posibilidades interpretativas antes de invalidar por completo la disposición enjuiciada.

En la especie, la Corte encuentra que efectivamente lo que corresponde es que se controle la aplicación de la norma al caso dadas las circunstancias personales que rodean a la solicitante. La razón para adoptar dicha decisión es que no se han ofrecido razones ni han sido evidenciadas circunstancias que permitan señalar que la disposición en su integralidad es inconstitucional, sino solamente en razón de la situación concreta presentada en el caso. No es sino gracias a dicha situación que se evidencia que la norma, considerada en la generalidad de casos como constitucionalmente adecuada, en su aplicación al caso de la accionante ocasione un efecto contrario a la Constitución, como se ha abundado en los problemas jurídicos anteriores.

[17] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76, números 4 y 5.

Por ende, el criterio presentado en la presente sentencia se debe dar únicamente sobre la aplicación de la norma y debe aplicarse a este caso y para casos análogos.

En tal sentido, la Corte ha procedido el supuesto objeto de la decisión, para la aplicación de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte: El mismo, es el que es la subsistencia de la persona que reclame el montepío por padecer una discapacidad que le impida trabajar, haya dependido únicamente del causante y de otra pensión por orfandad que hubiere venido percibiendo. De cumplirse con tal hipótesis, se deberá interpretar que se ha cumplido con el requisito de la "…total y permanente dependencia económica…" respecto del causante.

Otras consideraciones adicionales

En virtud de que llama la atención la actuación del juez consultante, esta Corte Constitucional, dentro de estas consideraciones adicionales, se referirá a la participación del juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, dentro del caso concreto.

Para el efecto, debemos recordar que la presente consulta de norma tiene como antecedente la acción de protección en conjunto con medidas cautelares presentada por la señorita Laura Elena Urresta Burbano, en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por la expedición de los acuerdos N.º 2012-0999, de la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones del IESS de Pichincha, N.º 32001700-1624-2012, de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS de Pichincha y N.º 12-0753, de la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La referida causa constitucional inició con la demanda presentada por la accionante el 21 de diciembre de 2012, cuya pretensión consistió en que se revoquen los actos presuntamente lesivos a sus derechos constitucionales, con el consecuente acrecimiento de la pensión de montepío, así como el pago de los valores "indebidamente retenidos", más intereses de ley. En virtud del correspondiente sorteo, la causa pasó a conocimiento de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito. El 27 de diciembre de 2012, el juez avocó conocimiento de la causa, la admitió a trámite, convocó a las partes a audiencia a ser celebrada el 3 de enero de 2013 y ordenó la citación al director general y procurador general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como también ordenó que se cuente con el procurador general del Estado. Respecto de la solicitud de medidas cautelares, resolvió que estas no proceden debido a que "…aceptarlas sería pronunciarme sobre el fondo del asunto controvertido sin que exista aún los elementos de convicción suficientes que hagan presumir una posible vulneración de derechos".

El 3 de enero de 2013 se celebró la audiencia pública dentro de la prenombrada acción constitucional, en la cual las partes expusieron sus alegatos. Dicha audiencia fue suspendida hasta el 10 de enero de 2013, con el fin de que se practiquen las pruebas oficiadas. Ese día, el juez de la

Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito reinstaló la audiencia, y previo a dictar sentencia, resolvió elevar la presente consulta de norma.

Ahora bien, esta Corte Constitucional considera que la actuación del juez consultante dentro del caso concreto, al negar la solicitud de medidas cautelares constitucionales conjuntas con una acción de protección, por cuanto su criterio , la aceptación de las mismas se constituiría en un pronunciamiento de fondo, denota falta de acuciosidad en la observación de las normas constitucionales y legales en las que se contemplan y desarrollan las mismas, así como también una falta de diligencia en la consideración de los elementos fácticos del caso concreto en razón de los graves alegatos de presuntas vulneraciones a derechos constitucionales esgrimidos por el accionante.

Al respecto, se debe recordar que el artículo 87 de la Constitución de la República dispone:

> Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

Ratificando el citado postulado constitucional, el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se refiere a la finalidad de las medidas cautelares constitucionales en los siguientes términos:

> Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
>
> Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

En este sentido, de los preceptos constitucionales del artículo 87 de la Constitución de la República, así como del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se destaca que el objeto de las medidas cautelares es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos constitucionales. Es así que el objeto de las medidas cautelares guarda coherencia con la finalidad de las garantías jurisdiccionales, esto es, la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos[18].

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina el efecto jurídico de las medidas cautelares constitucionales. Así pues, esta norma jurídica reza:

> El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos.

Tal como se ha podido advertir, las medidas cautelares constitucionales tienen por objeto evitar o hacer cesar la violación de un derecho constitucional, cuya concesión no puede significar que por sí mismo se resuelva el fondo del asunto constitucional controvertido. De ahí que las medidas cautelares son preventivas; por lo tanto, no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho amenazado o en transgresión presente, conforme el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En esta medida, esta Corte Constitucional considera que el juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, al haber negado la procedencia de las medidas cautelares constitucionales por considerar que con la concesión de las mismas se constituiría en un pronunciamiento del fondo del asunto controvertido, deriva en una clara inobservancia de los presupuestos constitucionales y normativos que contemplan y desarrollan las mismas. Además, se evidencia que la autoridad jurisdiccional omitió analizar los principios básicos de las medidas cautelares que comportan el peligro en la demora y la verosimilitud fundada en la pretensión, a la luz de los elementos fácticos del caso concreto que involucraban a una persona con una discapacidad severa.

En esta línea también conviene recordar que era obligación del juez consultante, al conocer de una petición de medidas cautelares constitucionales, verificar los requisitos y los postulados sobre la pertinencia de dichas medidas, previstos en el artículo 27, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[19].

Sin embargo, el juez consultante, sin realizar el análisis constitucional correspondiente, y lo que es más grave, sin considerar los graves argumentos de la legitimada activa sobre la presunta amenaza o violación de derechos constitucionales analizados en los problemas jurídicos previos, rechazó en un auto sucinto, las medidas cautelares constitucionales pretendidas.

Por lo tanto, esta Corte Constitucional considera que la actuación del juez de la Unidad Judicial Primera de

[18] Véase al respecto el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[19] El artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: "Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho…".
El artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé: "Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas. La jueza o juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación…".

Contravenciones del cantón Quito debe ser investigada por el Consejo de la Judicatura, para lo cual se debe remitir la comunicación correspondiente a dicho órgano colegiado.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma dentro del proceso de control de constitucionalidad planteada por juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito, respecto a la aplicación de los artículos 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social y del artículo 18, y la Disposición General Octava de la Resolución N.º C.D.100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

2. Definir, en aplicación de lo dispuesto en el segundo numeral del artículo 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el supuesto de la decisión para casos análogos, como el que la subsistencia de la persona que reclame la pensión de orfandad por padecer una discapacidad que le impida trabajar, haya dependido en lo económico únicamente del causante y de otra pensión por orfandad que hubiere venido percibiendo a la muerte de este último.

3. Fijar como interpretación conforme a la Constitución de la Disposición General Octava del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que en caso de verificarse el supuesto relatado en el numeral precedente, se entienda cumplido el requisito de total y permanente dependencia económica del deudo respecto del causante.

4. Devolver el proceso al juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito, con el fin de que continúe con la tramitación de la causa.

5. Notificar con el contenido de esta sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que dicho órgano colegiado investigue la actuación del juez de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito. Una vez concluido el proceso disciplinario el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional respecto de la resolución adoptada en el mismo.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión del 27 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0005-13-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 03 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 007-15-SCN-CC

CASO N.º 0140-14-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El abogado Carlos Javier López Medranda, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Segunda Civil del cantón Chone, provincia de Manabí, mediante oficio N.º 2535-2014-UJMSC-CH del 25 de noviembre de 2014, remitió a la Corte Constitucional el expediente y realizó la respectiva consulta de norma, dentro del juicio verbal sumario N.º 2014-0016C, seguido en contra de los señores José Antonio Castro Loor y María Jaqueline Moreira Moreira, por la terminación del contrato de arrendamiento, a fin de que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República.

El 03 de diciembre de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a

continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0140-14-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

En virtud del sorteo efectuado el 04 de marzo de 2015, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, le correspondió conocer la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez.

Por medio de la providencia dictada el 17 de marzo de 2015, la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez en calidad de jueza sustanciadora, avocó conocimiento del caso N.º 0140-14-CN.

Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa

La presente consulta de norma tiene lugar en el marco del juicio verbal sumario N.º 2014-0016C, por la terminación del contrato de arrendamiento-inquilinato, seguido por los señores Freddy Otón Moreira Zambrano y Mercedes María Moreira Andrade en contra de los ciudadanos José Antonio Castro Loor y María Jaqueline Moreira Moreira.

A fojas 6 y vta., del cuerpo I del expediente, consta la acción propuesta por los señores Freddy Otón Moreira Zambrano y Mercedes María Moreira Andrade que en lo principal, demandaban: "(…) la terminación del contrato verbal de arrendamiento y por consiguiente la entrega y desocupación del local arrendado, y el pago del canon de arrendamiento de los meses no pagados".

Mediante sentencia expedida por la Unidad Judicial Civil de Chone de Manabí, el juez Carlos Javier López Medranda, el 05 de noviembre de 2014 a las 14h06, resolvió: "(…) 2.- Declarar sin lugar las excepciones deducidas por los demandados JOSÉ ANTONIO CASTRO LOOR y JAQUELINE MARÍA MOREIRA MOREIRA; 3.- Consecuentemente se declara terminado el contrato de arrendamiento celebrado entre actores y demandados (…)".

Los demandados interpusieron recurso de apelación de la sentencia antes citada, el 10 de noviembre de 2014, según consta a fojas 116 y vta., del cuerpo II del expediente.

Mediante providencia del 24 de noviembre de 2014 a las 15h41, el juez Carlos Javier López Medranda dispuso: "(…) esta autoridad JUDICIAL, como garantista de los derechos y las normas de las partes, en base a lo que establece los artículos 428 primer inciso de la Constitución de la República del Ecuador; 4 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial; y , 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispongo de oficio SUSPENDER la tramitación de la causa REMITIR EN CONSULTA EL EXPEDIENTE A LA CORTE CONSTITUCIONAL, para que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resuelva sobre la inconstitucionalidad de la parte pertinente del tercer inciso del antes indicado artículo 42 de la Ley de Inquilinato, para lo cual, se adjuntará un INFORME debidamente sustentado en el que expondrá la duda razonable que llevan a este juzgador a realizar la consulta de la norma (….)".

Norma cuya constitucionalidad se consulta

La norma jurídica cuya constitucionalidad se consulta es el artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato, la cual señala:

> **Artículo 42.-** TRÁMITE DE LAS CONTROVERSIAS.- (…) Demandado el inquilino por la causal de terminación del contrato de arrendamiento contemplada en la letra a) del Art. 30, no podrá apelar del fallo que le condene, sin que previamente consigne el valor de las pensiones de arrendamiento que se hallare adeudando a la fecha de expedición de la sentencia; si no lo hiciere, se entenderá como no interpuesto el recurso (…).

Argumentos presentados por el juez consultante

El abogado Carlos Javier López Medranda, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Segunda Civil del cantón Chone, provincia de Manabí, mediante oficio N.º 2535-2014-UJMSC-CH, el 25 de noviembre de 2014, dentro del juicio N.º 2014-0016C, por la terminación del contrato de arrendamiento, se expresa lo siguiente:

En cuanto al derecho a recurrir, subrayó que la garantía de doble instancia está reconocida en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 numeral 2 literal **h**, el mismo que determina el derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior.

El operador de justicia mencionó que "(…) la disyuntiva que se presenta es en cuanto a si todos los juicios son susceptibles de la interposición de recursos (…) En tales circunstancias (…) se debería evaluar la gravedad del contenido del inciso tercero artículo 42 de la Ley de Inquilinato, al exigir al demandando la consignación del valor de las pensiones de arrendamiento que se hallare adeudando a la fecha de expedición de la sentencia".

De igual forma, indicó que: "(…) Habría que preguntarse si aquella exigencia es proporcional con la tutela efectiva de los otros derechos constitucionales (…) Por lo tanto, considero que es necesario que la Corte Constitucional, determine si constituye una medida proporcional y adecuada, el restringir la potestad de recurrir del fallo en materia de inquilinato, imponiendo una condición para acceder al recurso, a fin de garantizar el derecho a una oportuna tutela judicial efectiva, con sujeción a los principios de celeridad y efectividad (…)".

Respecto del derecho a la igualdad, señaló que: "(…) el juicio verbal sumario es un juicio de conocimiento, que está destinado a obtener el reconocimiento de un derecho, por lo que el artículo 42 de la Ley de Inquilinato, puede ser tomado como una forma definitiva de dar por concluido el proceso cuando la parte demandada no tenga para cubrir los montos que se le exige consignar (…)".

Asimismo, advirtió que "(…) si bien es cierto la condición de exigir el pago de las pensiones atrasadas se encuentra plasmada en la ley y gozaría de legitimidad en base al principio de indubio prolegislatore [sic]; no es menos cierto que la norma cuestionada de inconstitucionalidad, no da

un trato igualitario a las partes, por cuanto sin justificación valedera restringe el contenido del derecho al debido proceso en la garantía constitucional a recurrir del fallo (…)".

En cuanto a la tutela judicial efectiva, mencionó que "(…) el Estado, a través de sus órganos, debe generar los medios para que en los procedimientos judiciales se cumpla con la garantía del debido proceso (…) concretamente cuando se obstaculiza el derecho a la defensa de los justiciables, siendo también responsabilidad de los Jueces cuestionar aquellas normas que pongan condiciones y que dificulten el acceso efectivo a los recursos (…)".

Petición concreta

Con estos antecedentes, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Segunda Civil del cantón Chone, provincia de Manabí, solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, planteada en virtud de lo previsto en los artículos 428 y 429 de la Constitución de la República, así como en los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

El legitimado activo, el abogado Carlos Javier López Medranda, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Segunda Civil del cantón Chone, provincia de Manabí, se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de norma, conforme lo establecido en el artículo 428 primer inciso de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 142 segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

La consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad se encuentra prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República y busca garantizar la coherencia constitucional del ordenamiento jurídico en la aplicación de las disposiciones normativas dentro de casos concretos.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 141, determina la finalidad y el objeto del control concreto de constitucionalidad: "El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales (…)".

Del desarrollo jurisprudencial existente la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad tiene dos objetivos básicos: **a)** A través de una finalidad objetiva, materializar la supremacía de la Constitución, interpretando la conformidad o invalidez de la norma que se propone como inconstitucional, es decir, cuando se tiene sospechas de contradicción con el texto constitucional y, **b)** Mediante una finalidad subjetiva, evitar la aplicación de normas inconstitucionales en perjuicio de las partes dentro de un proceso judicial, tutelando, de esta forma, sus derechos constitucionales.

La Corte Constitucional en las consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, debe pronunciarse acerca de la conformidad o no de las normas consultadas, en relación con la Norma Suprema, para lo cual se analizará si las mismas vulneran principios o reglas constitucionales.

Análisis Constitucional

Determinación del problema jurídico

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario desarrollar el siguiente problema jurídico:

¿La norma consultada ¿contraviene el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y el debido proceso en la garantía a recurrir el fallo o resolución, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República?

La Constitución de la República en su artículo 75, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, mismo que establece lo siguiente: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión (…)".

El precepto constitucional arriba invocado se materializa con el derecho que tienen las personas no solo a acceder a los órganos competentes que imparten justicia de forma gratuita, sino también, a beneficiarse de su correcta administración, a través de un debido proceso, respetando los causes procesales necesarios, para que a la postre, reciban una decisión fundada en derecho acerca de las pretensiones que sometan a la jurisdicción de los operadores de justicia.

Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional[1], mediante la sentencia N.º 051-13-SEP-CC, ha señalado:

> (…) este derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita comporta un derecho de las personas de acceso a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; de esta manera se configura el derecho de manera íntegra, en donde los jueces y juezas asumen un rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de un proceso determinado.

De igual forma, la Corte Constitucional[2] ha señalado que la tutela judicial efectiva es conocida también, como el

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 051-13-SEP-CC, caso No. 0858-11-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 027-10-SCN-CC, caso No. 0055-10-CN y acumulados.

"derecho a la jurisdicción", comprendiendo la posibilidad de que cualquier ciudadano, ante un conflicto de intereses o ante la urgencia por el esclarecimiento de un hecho, pueda concurrir ante un juzgado, corte o tribunal, tanto nacional cuanto internacional en procura de una solución.

En este contexto, al verificarse el ámbito de protección de la tutela judicial efectiva e imparcial, la Corte Constitucional[3] a través de la sentencia N.º 014-14-SEP-CC, ha determinado que el ejercicio de este derecho tiene tres momentos: "(…) este derecho tiene como objetivo una justicia efectiva, en tanto permite en un **primer momento** que las personas puedan acceder al sistema judicial del país; en un **segundo momento** que en la tramitación de la causa se cumplan reglas del debido proceso, y finalmente, en un **tercer momento**, que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir, libre de arbitrariedad". (El resaltado no corresponde al texto).

Asimismo, una de las características del marco constitucional vigente es la obligación del Estado de promover y garantizar el goce de los derechos, para lo cual la Constitución de la República ha previsto una serie de principios de aplicación transversal para el ejercicio de los derechos constitucionales por parte de todas las personas. Dentro de estos, la Constitución[4] reconoce determinadas características tanto de los principios cuanto de los derechos; así, se establece que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La interdependencia conlleva a que los dos derechos abordados en el presente problema jurídico configuren un sistema en el cual estén relacionados, lo cual implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Como se ha expuesto, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva contempla en su primer momento el libre acceso a las unidades jurisdiccionales que imparten justicia, lo cual, deriva necesariamente en la eliminación de todo tipo de obstáculo para su pleno funcionamiento; también, en su segundo momento comprende una tramitación en observancia del debido proceso y en su tercer momento obliga a los órganos judiciales a emitir respuestas motivadas para los usuarios que acceden a este servicio; en consecuencia, queda determinada aquella interdependencia.

La Corte Constitucional[5] ya ha determinado la intrínseca relación o interdependencia entre la posibilidad de presentar una acción o de recurrir un fallo y el derecho de acceso a la justicia, así señaló que: "En este sentido, la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna norma, so pena de tornarse inconstitucional (…)".

Para Hernando Davis Echandía, el derecho de acción es el "(…) derecho subjetivo público de los ciudadanos de recurrir ante él -Estado- para poner en movimiento su jurisdicción mediante un proceso (…)"[6] y, el derecho a recurrir, lo define el autor como "(…) un medio de impugnación de las resoluciones judiciales y un derecho subjetivo del litigante (…) Su objeto es el obtener la revisión de las providencias judiciales, para que se corrijan los errores que en ellas se hayan cometido y que perjudican al recurrente, dentro de los límites que la ley fija según la clase de recurso (…)"[7]. Por lo que, el derecho de acción es solicitar la asistencia de los órganos jurisdiccionales competentes para dirimir un conflicto y el derecho a recurrir un fallo, comprende la posibilidad de interponer los recursos procesales previstos en el ordenamiento legal y bajo el procedimiento específico contemplado por el legislador, para que un órgano judicial superior revise la decisión de un operador de justicia inferior.

Lo expuesto, ambas actuaciones procesales –acción o impugnación– se traducen en el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes, así como en el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir un fallo o resolución.

En el caso *in examine* en materia de inquilinato, tal como se encuentra configurada la norma, existe la exigencia legal de una consignación pecuniaria para acceder a la apelación de la decisión judicial de primera instancia; por lo tanto, el juez de instancia que realiza la presente consulta, mencionó que:

> (…) se debería evaluar la gravedad del contenido del inciso tercero artículo 42 de la Ley de Inquilinato, al exigir al demandado la consignación del valor de las pensiones de arrendamiento que se hallare adeudando a la fecha de la expedición de la sentencia. Habría que preguntarse si aquella exigencia es proporcional con la tutela efectiva de los otros derechos constitucionales (…) Por lo tanto, considero que es necesario que la Corte Constitucional, determine si constituye una medida proporcional y adecuada, el restringir la potestad de recurrir del fallo en materia de inquilinato, imponiendo una condición para acceder al recurso, a fin de garantizar el derecho a una oportuna tutela judicial efectiva, con sujeción a los principios de celeridad y efectividad.

En ese sentido, la Corte Constitucional considera pertinente someter al artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato al juicio de proporcionalidad, toda vez que se cuestiona su constitucionalidad por cuanto impone una condición pecuniaria para recurrir un fallo; en virtud de aquello, determinaremos si la medida que prevé la norma consultada es idónea, necesaria y proporcional con la finalidad constitucionalmente protegida.

Examen de proporcionalidad

El artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece:

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 014-14-SEP-CC, caso No. 0954-10-EP.

[4] Constitución de la República: *"Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía").*

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 027-10-SCN-CC, caso N.º 0055-10-CN y acumulados.

[6] Hernando, Davis Echandía, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil,* Bogotá, TEMIS, 2009, p.182.

[7] Ibíd., p. 783.

> Principio de Proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Con respecto a este método de interpretación, esta Corte[8] ha señalado, mediante sentencia N.º 048-13-SCN-CC que: "(…) la proporcionalidad como mecanismo de interpretación jurídica y solución de antinomias entre principios constitucionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es la aplicación del principio de igualdad jerárquica de los mismos".

Con el propósito de aplicar el examen de proporcionalidad, es importante empezar por identificar si la norma cuestionada persigue un **fin constitucionalmente válido o protegido**.

Esta Corte observa que el demandado artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato, persigue los siguientes fines constitucionalmente protegidos: **1)** El derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República contiene el principio de celeridad procesal, previsto además como un principio del sistema procesal en el artículo 169 de la Constitución, toda vez que su objeto es el inicio de la ejecución de la sentencia que ha condenado a los demandados al pago de pensiones locativas adeudadas, luego de que a través de un debido proceso se ha verificado el incumplimiento contractual por parte del arrendatario, impidiendo que el demandado incidente innecesariamente el proceso con el fin de evitar el cumplimiento de sus obligaciones. La consignación de los cánones dispuestos en la sentencia de primera instancia de ninguna forma constituye el reconocimiento o pago de la obligación declarada en ella sino que facilita la ejecución del fallo en el caso de que la sentencia de segunda instancia niegue el recurso de apelación presentado. **2)** El derecho a la propiedad en todas sus formas, contemplado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, uso, goce y disposición de un bien que puede generar ingresos legítimos para su propietario bajo la figura del arrendamiento.

Una vez que se ha determinado que la parte cuestionada de la norma del artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato persigue un fin constitucionalmente válido, corresponde someter a la norma a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, a fin de determinar si esta limita de manera desproporcional algún otro bien jurídico protegido, como se alega en la demanda.

La Corte Constitucional[9] respecto de la **idoneidad**, ha señalado que**:** "El examen de idoneidad se supera si se logra determinar que la norma es eficaz para alcanzar el fin constitucionalmente protegido". En otras palabras, si el precepto normativo invocado en la consulta se adecua con el fin constitucionalmente protegido, siendo eficaz para el cumplimiento del fin constitucional para el cual fue establecido.

En esa línea, el tercer inciso del artículo 42 fue previsto por el legislador para garantizar que en este proceso de vía verbal sumaria se simplifique al trámite y se concreten el objeto de la pretensión, esto es el cobro inmediato de las pensiones locativas adeudadas por medio de la pronta ejecución de una sentencia, con lo cual el afectado –arrendador– recupere en el menor tiempo posible su dinero, por concepto de arrendamiento. Así, se garantiza el principio de celeridad procesal y además, el derecho a la propiedad, toda vez que se protege el goce del bien. Por consiguiente, esta Corte considera que la consignación de pensiones de arrendamiento adeudadas previo a la apelación, es una medida idónea para proteger los fines constitucionalmente válidos antes señalados.

Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde someter a la norma cuestionada al examen de **necesidad**. La Corte Constitucional[10] se ha pronunciado respecto de este parámetro en el sentido de que "(…) implica la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas, sin perder su idoneidad. Una norma solamente podrá superar el examen de necesidad si se comprueba que no existe otra medida, que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas".

Dicho de otro modo, la necesidad comporta la verificación de que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido; es decir, que de todas las opciones que se tenga para la consecución de un objetivo constitucional, el legislador deberá optar por la menos gravosa en relación a los derechos de las personas.

En la norma *in examine* se puede observar que la medida adoptada –consignación de pensiones locativas adeudadas–, no es la más gravosa, puesto que aquello se configuraría con una imposibilidad absoluta para el deudor de apelar la sentencia de primer nivel. No obstante, se evidencia que existe una medida menos lesiva que la establecida en la norma consultada, que consiste en permitirse al deudor consignar los valores establecidos en la disposición legal luego de verificado el acceso al recurso de apelación; esto es, en la tramitación misma del recurso y previo a su resolución, de esta forma la medida guarda la misma idoneidad con relación a los fines constitucionales protegidos y garantiza, además, el acceso a la segunda instancia.

Por las razones expuestas, la medida, tal y como se encuentra configurada, no cumple con el parámetro de necesidad. En tal virtud, cabe la posibilidad de una medida que siendo igual de idónea que la examinada, es menos gravosa y precautela el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.

Finalmente, corresponde aplicarle el examen de **proporcionalidad en sentido estricto**, el cual, de

---

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 048-13-SCN-CC, caso N.º 0179-12-CN.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC, Caso No. 0014-13-IN y acumulados No. 0023-13-IN y 0028-13-IN.

[10] Ibíd., p. 101.

conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concreta en la existencia de un equilibrio entre la protección y restricción constitucional.

Es evidente que toda medida del legislador en el ámbito procedimental conlleva la imposición de determinados requisitos que regulan en los cauces procesales la intervención de las partes, con lo que la medida solamente será inconstitucional si se evidencia que la limitación impuesta no es equivalente al riesgo de vulneración del derecho constitucional que la norma pretende garantizar.

En este contexto, la norma en mención limita el acceso al recurso de apelación con el propósito de garantizar el derecho del arrendador a la tutela judicial efectiva, específicamente, el principio de celeridad y su derecho a la propiedad; sin embargo, su configuración normativa restringe el derecho del arrendatario a la tutela judicial efectiva en el acceso a la justicia y su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo. De este modo y tomando en cuenta el análisis llevado a cabo en el parámetro de necesidad, se concluye que la limitación que se genera a consecuencia de la medida legislativa no es equivalente y por tanto, proporcional con el riesgo de vulneración de los fines constitucionalmente protegidos por la norma, dado que la restricción es mayor, en comparación con la protección que la medida ofrece. Esto, en razón de que existe una medida igualmente idónea que la examinada y que no implica limitación alguna al acceso al recurso.

En definitiva, la norma consultada no cumple con el parámetro de proporcionalidad en sentido estricto y, así, al tenor de todo lo expresado en el análisis de proporcionalidad, se colige que la norma no es proporcional a la luz del texto constitucional, al contravenir también el parámetro de necesidad.

Se debe señalar que conforme los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, el examen sobre la conformidad de las normas jurídicas con la Norma Suprema tiene como premisa fundamental que la declaratoria de inconstitucionalidad de determinada disposición jurídica y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico, es un mecanismo de última *ratio;* para lo cual, la Corte tiene amplia potestad interpretativa con el fin de orientar su análisis hacia la permanencia de las normas en el marco jurídico. Así, el artículo 76 numeral 6 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

> Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:
>
> 6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional.

En concordancia con lo expuesto, esta Corte, en virtud del principio de interpretación conforme[11], que establece: "Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. (…)", determinará la interpretación que debe aplicarse a la norma en comento con el propósito de mantenerla vigente en el ordenamiento jurídico guardando compatibilidad con el texto constitucional.

Por lo tanto, se declara la constitucionalidad condicionada de la disposición normativa consultada, bajo la condición de que el pago de los valores referidos en la misma sean consignados una vez concedido el recurso de apelación, preservando así el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a recurrir un fallo o resolución de tal forma, que se debe interpretar el artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato de la siguiente manera: "En la circunstancia descrita en el artículo 42 inciso 3 de la Ley de Inquilinato, una vez admitido a trámite el recurso de apelación por parte del órgano judicial competente, el tribunal superior dispondrá que el inquilino consigne el valor total de las pensiones de arrendamiento que, conforme sentencia de primera instancia, se hallare adeudando, previo a continuar con la sustanciación del recurso".

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 42 tercer inciso de la Ley de Inquilinato.

2. Declarar, como consecuencia, que la norma consultada será constitucional, siempre y cuando se aplique e interprete el tercer inciso del mencionado artículo 42 en el siguiente sentido: "En la circunstancia descrita en el artículo 42 inciso 3 de la Ley de Inquilinato, una vez admitido a trámite el recurso de apelación por parte del órgano judicial competente, el tribunal superior dispondrá que el inquilino consigne el valor total de las pensiones de arrendamiento que, conforme sentencia de primera instancia, se hallare adeudando, previo a continuar con la sustanciación del recurso".

   En caso de que el recurrente no consigne el valor indicado en el inciso anterior dentro del término máximo de 15 días, se declarará desierto el recurso.

   De no confirmarse la sentencia venida en grado, el valor consignado será devuelto al arrendatario.

3. Notifíquese al presidente del Consejo de la Judicatura a fin de que se disponga la debida difusión de esta sentencia constitucional para cuyo objeto se adjuntará fotocopias certificadas de la misma.

---

[11] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 76, numeral 5.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 03 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0140-14-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.° 008-15-SIN-CC

CASO N.° 0008-13-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ingeniero Roberto Aspiazu Estrada, director ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones ASETEL, el 25 de marzo del 2013 planteó ante la Corte Constitucional, la presente acción pública de inconstitucionalidad, respecto a la ordenanza municipal publicada en el Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, emitida por el Gobierno Autónomo Municipal del cantón Atacames, provincia de Esmeraldas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 25 de marzo de 2013 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso y al artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 19 de junio de 2013 a las 11h25, admitió la causa.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 307-CCE-SG-SUS-2013, el 18 de julio de 2013, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 17 de julio de 2013, remitió el expediente al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de sustanciador, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 19 de marzo de 2014, avocó conocimiento de la presente acción.

De la demanda y sus argumentos

El accionante manifiesta que la ordenanza municipal es inconstitucional, en el sentido de que acorde a lo establecido en el artículo 261 de la Constitución, el "Estado central tiene competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos"; para ello está facultado a dictar la normativa que regule adecuadamente su funcionamiento, en concordancia con los fines del Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que al respecto, los artículos 2 y 3 de la Ley Especial de Telecomunicaciones señalan:

> Art. 2.- ESPECTRO RADIOELECTRICO.- El espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, cuya gestión, administración y control corresponde al Estado.
>
> Art. 3.- ADMINISTRACION DEL ESPECTRO.- Las facultades de gestión, administración y control del espectro radioeléctrico comprenden, entre otras, las actividades de planificación y coordinación, la atribución del cuadro de frecuencias, la asignación y verificación de frecuencias, el otorgamiento de autorizaciones para su utilización, la protección y defensa del espectro, la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas, la identificación, localización y eliminación de interferencias perjudiciales, el establecimiento de condiciones técnicas de equipos terminales y redes que utilicen en cualquier forma el espectro, la detección de infracciones, irregularidades y perturbaciones, y la adopción de medidas tendientes a establecer el correcto y racional uso del espectro, y a reestablecerlo en caso de perturbación o irregularidades.

También establece el demandante que la Constitución de la República determina claramente cuáles son las competencias exclusivas de los gobiernos municipales,

no constando en ninguna de ellas la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de las tasas con este respecto.

En este sentido, se refiere a que la ordenanza impugnada en su artículo 1 señala:

> Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar, la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, en el territorio del Gobierno Municipal de Cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación uso del suelo o vía pública, uso del espacio aéreo y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

En el artículo 21 concluye:

> Señalización o frecuencia.- Toda frecuencia o señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (antenas, torres, torretas, etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto estas frecuencias pagarán una tasa fija y permanente.

Menciona que así se demuestra que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Atacames sobrepasó el uso de sus atribuciones y competencias exclusivas que le otorga la Constitución, violentando lo establecido en el artículo 226, puesto que no ha ejercido solamente las competencias y facultades que le han sido atribuidas, ya que para dictar la ordenanza que hoy es materia de análisis, solo se basó en el segundo inciso del artículo 567 del COOTAD, que dice:

> las empresas públicas o privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo, la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

En el presente caso, en lo ateniente a las ondas, es discutible que exista el hecho generador declarado para causar el tributo, pues el uso y ocupación del espacio aéreo no debe ser considerado como sinónimo del desplazamiento atmosférico de las ondas y otras energías difusas. Adicionalmente, la disposición citada del COOTAD no guarda relación con la mencionada en el artículo 1 de la ordenanza impugnada, pues la tasa que se cree para este efecto solamente puede utilizar como su hecho generador el uso y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, y no para el cobro de la frecuencia o espectro radioeléctrico que sirve para comunicación, en este caso, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fijas y otras.

El mencionado pago de uso de frecuencia o espectro radioeléctrico se lo hace como consta claramente en el artículo 4 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, el cual establece:

> Uso de frecuencias.- El uso de frecuencias radioeléctricas para los servicios de radiodifusión y televisión requieren de una concesión previa otorgada por el Estado y dará lugar al pago de los derechos que corresponda. Cualquier ampliación, extensión, renovación o modificación de las condiciones, requiere de nueva concesión, previa y expresa. El uso de frecuencias radioeléctricas para otros fines diferentes de los servicios de radiodifusión y televisión requieren de una autorización previa otorgada por el Estado y dará lugar al pago de los derechos que corresponda. Cualquier ampliación, extensión, renovación o modificación de las condiciones, requiere de nueva autorización, previa y expresa. La concesión y la autorización para el uso de frecuencias radioeléctricas tendrá un plazo definido que no podrá exceder de cinco años, renovables por períodos iguales

Esta norma ha sido cumplida en su totalidad, en los contratos de concesión suscritos por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones con las empresas CONECEL Y OTECEL S. A.

La ordenanza impugnada, a pretexto de regular y de tasar el uso y ocupación del espacio aéreo, está regulando y lo que es más importante, gravando el uso de las frecuencias previamente concesionadas a los sujetos pasivos de estos tributos por las autoridades competentes en materia de telecomunicaciones.

Como se puede observar además, en el artículo 18 existe una verdadera confusión respecto del pago que se establece por el uso de frecuencias y señales que constituyen el espectro radioeléctrico y que no le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Atacames, de acuerdo a las normas constitucionales antes señaladas, tampoco el uso u ocupación del espacio aéreo de esta frecuencia o espectro, de acuerdo a la también citada Ley Especial de Telecomunicaciones.

Por otro lado, manifiesta que las tasas por regla general se establecen como contraprestación de algún tipo de servicio. De entrada, nos parece claro que el servicio no consiste en el uso de suelo, que no es un servicio, como tampoco es la propiedad inmobiliaria, que es materia de gravamen por la vía del impuesto predial; al parecer, el supuesto permiso respecto del cual el GAD demandado se auto atribuye la potestad de conceder, no para construir las estructuras, sino para permitir su funcionamiento periódicamente, vendría a ser el servicio supuestamente gravado con la tasa.

En este caso, el tributo confiscatorio se reviste de apariencia de tasa, pero su aplicación configura un virtual impuesto a los activos, dirigido selectivamente a quienes prestan una actividad determinada, violentando la expresa prohibición de confiscación que consagra el artículo 323 de la Constitución de la República.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

"Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares,

televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames", publicada en el Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011.

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar, la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, en el territorio del Gobierno Municipal de Cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación uso del suelo o vía pública, uso del espacio aéreo y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:
Antena: Elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.
Área de infraestructura: Aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer el servicio de comunicación en general.
Autorización o permiso ambiental: Documento emitido por la Unidad Administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable.
CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicación.
CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):
Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.
Estación radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar la prestación de servicio mencionado en el Art. 1.
Estructuras fijas de soporte: Término genéricos para referirse a torres, torretas, mástiles, monopolios, soporte en edificaciones, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio comunicación en general.
Ficha Ambiental: Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de servicio comunicación en general.
Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicio comunicación en general sobre un terreno o edificaciones terminadas.
Mimetización: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbano, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.
Permiso de implantación: Documento emitido por el Gobierno Municipal, que autoriza la implantación de una estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio comunicación en general.
Prestador del servicio comunicación en general:
Persona natural o jurídica que posee el título habilitante para la prestación de servicio comunicación en general.
Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizantes: Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizantes generadas por uso de frecuencia espectro radioeléctrico, aprobado por el CONATEL mediante Resolución 01-01-CONATEL-2005, publicada en el Registro Oficial No. 536 del 3 de marzo del 2005.
Repetidor de microondas: Estación radioeléctrica que permite el enlace entre estaciones radioeléctricas del servicio comunicación en general, sin brindar servicios a los usuarios.
SENATEL: Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.
Servicio Móvil Avanzado (SMA): Servicio final de telecomunicaciones del servicio móvil terrestre, que permite toda transmisión, emisión y recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, voz, datos o información de cualquier naturaleza.
SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicación.
Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos.
Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicación, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

Art. 3.- Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio de comunicación en general, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:
a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias;
b)En el momento en el que el cantón Atacames cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador servicio de comunicación en general, deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil;
c)Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador servicio de comunicación en general, deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;
d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal; y,
e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

Art. 4.- Condiciones particulares de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas:
a) En las zonas urbanas podrán implantarse estructuras fijas de soportes de antenas de hasta 20 metros de altura, medidos desde la base y cuando se instalen en edificaciones ya construidas se deberá contar con la mencionada altura desde el nivel de acera;
b) En las zonas rurales en las que no hay alta densidad poblacional podrán implantarse estructuras fijas de soporte de hasta 50 metros de altura medidos desde el nivel de suelo; se aplicará el mismo procedimiento del literal "a", en caso de pasar de la medida indicada en este literal;
c) En las fachadas de las construcciones, las estructuras fijas de soportes deberán ubicarse en las áreas solidas e inaccesibles de la edificación, ajustándose a las características de la fachada y siempre que tengan dimensiones proporcionales a la misma, respetando los criterios de mimetización;

d) Las estructuras fijas de soporte deberán tener una distancia de separación del retiro frontal de conformidad con la normativa municipal vigente;
e) Es responsabilidad del prestador del servicio de comunicación en general, adoptar las medidas necesarias para reducir el impacto visual de las antenas;
f) El área que ocupará la estructura, conformada por cada elemento de soporte, la antena y su solución estructural deberá justificarse técnicamente para la obtención del permiso municipal de implantación; y,
g) A pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija, el prestador del servicio de comunicación en general, deberá presentar los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante.

Art. 5.- Condiciones de implantación del cuarto de equipo:
a) El cuarto de equipo podrá ubicarse sobre cubiertas planas de las edificaciones o adosadas al cajón de gradas, dicha implantación no dificultara la circulación necesaria para la realización del trabajo de mantenimiento de la edificación y sus instalaciones;
b) Podrán ubicarse e instalarse guardando la protección debida, en las plantas bajas de los edificios, en los retiros laterales o posteriores y en los subsuelos, no así en el retiro frontal. Deberá mantener una distancia de separación de los predios colindantes de conformidad con la normativa municipal vigente;
c) Podrán adosarse a las construcciones existentes, adaptándose a las características arquitectónicas del conjunto; y,
d) No se instalarán en cubiertas inclinadas o sobre cualquier otro elemento que sobresalga de las cubiertas.
Estas condiciones no se refieren al generador de emergencia eléctrica, antenas, mallas o demás elementos ajenos al cuarto de equipo.

Art. 6.- Condiciones de implantación del cableado en edificios.
a) En edificios existentes que no cuentan con infraestructura para telecomunicaciones, los cables que la instalación de equipo demande deberán tenderse por ductos, canaletas o tuberías adecuadas por espacios comunes del edificio o por zonas no visibles. En las fachadas de los edificios, hacia el espacio público, los cables deberán extenderse bajo canaletas de color similar al de la edificación o por la inserción de tubería adecuada para infraestructura de telecomunicaciones; y,
b) En los proyectos de construcciones nuevas o de rehabilitación constructiva, el cableado se debe realizar a través de una tubería prevista exclusivamente para estructura de telecomunicaciones.

Art. 7.- Impactos visuales, paisajísticos y ambientales.-
El área de infraestructura para el servicio de comunicación en general, deberá propender a lograr el menor tamaño de complejidad de la instalación y el menor impacto visual, procurando el adecuado mimetismo con el medio arquitectónico y con el paisaje.
Las emisiones de gases, ruidos y vibraciones de los generadores de emergencia eléctrica se ajustarán a los parámetros establecidos en el texto unificado de legislación ambiental secundaria del Ministerio del Ambiente.

Art. 8.- Señalización.- En el caso de que la SUPERTEL, determine que se superan los límites de emisión de radiación no ionizante para la exposición poblacional y ocupacional en una estación radioeléctrica fija, la implantación de su correspondiente estructura de soporte deberá contar con la señalización de advertencia conforme se establece en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante, además se exigirá el certificado de que no sobrepasen los límites de radiaciones no ionizante.

Art. 9.- Seguros de responsabilidad civil frente a terceros.- Por cada estación radioeléctrica, los prestadores del servicio de comunicación en general, deberán controlar y mantener vigente una póliza de seguros de prevención de daños que cubran la responsabilidad civil frente a terceros para garantizar todo riesgo, o siniestro que puedan ocurrir por sus instalaciones y que pudiera afectar a personas, medio ambiente, bienes públicos o privados. La póliza deberá ser de cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y permanecerá vigente acorde al plazo de duración del permiso municipal de implantación.

Art. 10.- Permiso municipal de implantación.- Los prestadores del servicio de comunicación en general, deberán contar con el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el servicio de comunicación en general, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames a través de la Dirección de Gestión Ambiental.
Para obtener el permiso de implantación se presentará en la Dirección de Gestión Ambiental una solicitud que indique el domicilio y el nombre del representante legal del prestador servicio de comunicación general, acompañando los siguientes documentos:
a) Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación;
b) Copia de la autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación, emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente;
c) Ingreso del trámite de autorización o permiso ambiental en el Ministerio del Ambiente o a la autoridad municipal correspondiente si se encuentra acreditada al servicio de comunicación general;
d) Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales;
e) Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el período de vigencia del permiso de implantación;
f) Informe de línea de fábrica o su equivalente;
g) Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 20 metros cuadrados;
h) Plano de la implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización, incluyendo la ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográficas;
i) Informe técnico de un ingeniero civil habilitado, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectaran las estructuras de las edificaciones existentes;
j) Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que apliquen

modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal; y,
k) Si la implantación en un inmueble declarado bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.

Art. 11.- Cumplidos todos los requisitos, la Dirección de Gestión Ambiental Municipal tramitará el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el servicio de comunicación general.

Art. 12.- El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de 15 días laborales, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

Art. 13.- Las solicitudes ingresadas para la obtención del permiso de implantación se sujetarán al derecho de prelación, esto es, la primera operadora que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

Art. 14.- El permiso de implantación tendrá una vigencia de un año de ejercicio fiscal con carácter renovable o revocable.

Art. 15.- El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contando desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso será revocado y el prestador del servicio de comunicación general deberá iniciar el proceso nuevamente.

Art. 16.- Una vez que se encuentre en servicio la estación, el prestador del servicio de comunicación general solicitará por escrito a la SUPERTEL, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames, dentro de los diez días laborales de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria. Esta obligación es aplicable para los repetidores de microonda.

Art. 17.- Infraestructura compartida.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, por razones urbanísticas, ambientales o paisajísticas podrá establecer la obligación de compartir una misma estructura de soporte. El propietario de dicha estructura del servicio de comunicación general, será el responsable ante el Gobierno Municipal de cumplir las especificaciones técnicas contenidas en la presente ordenanza y deberá obtener el permiso de implantación.
La imposibilidad de compartir las infraestructuras estará sujeta a una justificación técnica y legal.

Art. 18.- Clasificación.- Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:
Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.

Art. 19.- Valorización.- Las estructuras metálicas, las frecuencias o señales de campo electromagnético de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión y por cada frecuencia pagará por concepto de espacio aéreo el mismo equivalente.
Antenas y frecuencias, para radio ayuda fija y radioaficionados, estas pagarán el 7% del RBU diario por el mismo concepto detallado anteriormente.
Antenas y frecuencias, para radio emisoras, estas pagarán el 5% del RBU diario por el mismo concepto.
Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
Postes: Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Art. 20.- Estructuras, antenas, torres, torretas, mástiles, monopolos.- Estas estructuras serán construidas con metal galvanizado.
Las antenas se encuentran conformadas por pilares metálicos conformando una figura triangular la misma que se rigidiza mediante arriostramientos metálicos en todas sus caras.
Esta estructura se encuentra asentada sobre una cimentación (plintos) de hormigón armado. Las estructuras de antenas -torres - torretas - etc., son de forma triangular existiendo en determinados casos torres cilíndricas para el mismo objetivo.
Todas las estructuras antes mencionadas tienen incorporadas escaleras de estructura metálica para su operación, revisión y mantenimiento.
Estas estructuras sirven de apoyo para transmitir frecuencias o señales de comunicación a: Celulares, canales de televisión, radioemisoras y otras. Todo lo cual funciona mediante la utilización del espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Art. 21.- Señalización o frecuencia.- Toda frecuencia o señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (antenas, torres, torretas, etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto estas frecuencias pagarán una tasa fija y permanente.

Art. 22.- Renovación.- La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los tres meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:
a) Permiso de implantación vigente;
b) Oficio de solicitud o pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas;
c) Pronunciamiento favorable emitido por la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado

Municipal de Atacames, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual;
d) Autorización o permiso ambiental vigente, emitido por la Dirección de Gestión Ambiental;
e) Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil. Este requisito será obligatorio cuando en el cantón Atacames exista un aeropuerto o se encuentren previsto aeropuertos, conforme la normativa vigente; y,
f) Certificación de que la póliza de seguro de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la validez del permiso de implantación.
El monto de renovación será individual para cada estación y tendrá un valor de cinco salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

Art. 23.- Inspecciones.- Todas las implantaciones de estructuras fijas de soporte estarán sujetas a la facultad de inspección que tiene la Municipalidad.
En los casos que necesite ingresar al área de instalación, se deberá notificar en el domicilio del prestador del Servicio de Comunicación General, con dos días laborales de anticipación.

Art. 24.- Infracciones y sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el del servicio de comunicación general, que no cuente con el permiso de implantación.
Se considera infracciones a todas las acciones de los prestadores del Servicio de Comunicación General, y los propietarios de la estructura de telecomunicaciones, en caso de ser compartidos.
La sanción aplicable no requiere de solicitud o denuncia y la aplicación de cualquiera de las sanciones administrativas previstas en esta ordenanza es independiente de la instauración de un proceso penal si una infracción se tipifica como delito, además de las acciones orientadas a la reparación de daños e indemnización de perjuicios, las mismas que seguirán la vía judicial respectiva de ser el caso.
Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso:
. Se impondrá una multa equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del servicio de comunicación general, que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.
. La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborales de anticipación.
. Si la institución no cuenta con el permiso de implantación correspondiente, se notificará al prestador del servicio de comunicación general, y se le impondrá una multa equivalente a 10 salario básicos unificados del trabajador en general del sector privado y se le concederá un término de 30 días para su obtención.
. Si transcurridos 30 días laborales de la notificación establecida en el párrafo anterior, el prestador del servicio de comunicación general, no cuenta con el permiso de implantación, se le impondrá el doble de la multa establecida en el párrafo anterior y se le emitirá una orden para el desmontaje y retiro de la infraestructura, que deberá efectuarse en un término de 15 días hábiles a costo del prestador del servicio de comunicación general.
. Si el prestador del servicio de comunicación general, no retirare, o desmontare las estructuras de soporte, la Comisaría de Construcciones o la Unidad Administrativa correspondiente procederá a desmontar y retirar la instalación a costo del titular, manteniéndose la multa fijada.
. Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo, vía pública y espacio aéreo, la autoridad municipal impondrá al prestador del servicio de comunicación general, una multa equivalente a 10 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.
. Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del servicio de comunicación general, se hará efectiva la póliza prevista en el artículo noveno de la presente ordenanza, además el prestador del servicio de comunicación general, deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagara una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

Art. 25.- Todas las denuncias, infracciones y sanciones serán procesadas y ejecutadas por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, según el caso y a través de esta dependencia se encausará el proceso a otra instancia si el caso lo amerita.
Las obligaciones establecidas en la presente ordenanza no excluyen ni se oponen a aquellas contenidas en la legislación destinada a la defensa del consumidor, protección del ambiente y demás normativas relacionadas.

Art. 26.- Vigencia.- La presente entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

DISPOSICIONES GENERALES

1.- En caso de cambio de la concesionaria, compañía pública o privada u otras, no se eximirá del respectivo pago de tasa e impuestos que tengan deuda pendiente por el traspaso a nuevos inversionistas o cambio de razón social.

2.- A partir de la vigencia de la presente ordenanza no se permitirá la implantación de estructuras en zonas patrimoniales, en las áreas sensibles y de regeneración urbana, por lo cual no se podrá implantar las estructuras que dan cobertura del servicio de comunicación general.

3.- Para la implantación de futuras estructuras en relación a la presente ordenanza, el Municipio del Cantón Atacames expedirá los instructivos y requisitos correspondientes.

4.- En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

5.- Esta ordenanza a partir de su publicación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de Atacames.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera: El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagará dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagará dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente.

Segunda: Todos los prestadores del servicio de comunicación general, deberán entregar a la Dirección de Obras Públicas Municipal, un listado de coordenadas geográficas actualizadas con la ubicación exacta de todas las estaciones radioeléctricas fijas de soporte.

Dicha información tendrá el carácter de confidencial al amparo de la legislación vigente y deberá entregarse en forma digital acorde al requerimiento de la Dirección de Obras Públicas Unidad Municipal en el término de 30 días de su requerimiento.

Tercera: Todas las estructuras fijas de soporte de las estaciones radioeléctricas que se encuentran ya instaladas, en funcionamiento o no, deberán sujetarse a las condiciones de implantación señaladas en la presente ordenanza y deberán obtener su permiso de implantación en el término de 30 días contados a partir de la aprobación de la misma.

Pretensión

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza Municipal, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del viernes 9 de diciembre de 2011, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames, provincia de Esmeraldas.

Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames

Mediante escrito presentado el 01 de agosto, Fredy Gonzalo Saldarriaga Corral y Alejandro Xavier Sánchez Muñoz, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames, respectivamente, manifiestan que dentro del contenido de la ordenanza que se impugna, no se está generando un cobro a las empresas privadas de telecomunicaciones por concepto de concesión o delegación, sino que genera el cobro de una tasa por ocupar el espacio aéreo municipal.

Establecen que no se puede confundir los términos, ya que el Estado cobra una tarifa de concesión a las empresas de telecomunicaciones, para que puedan operar en el país, mientras que el Municipio cobra dentro de su jurisdicción una tasa, no por operar, sino por el uso u ocupación del espacio aéreo municipal, hecho por el cual dicha ordenanza no contradice el artículo 261 numeral 10 de la Constitución.

La apreciación que realiza ASETEL es falsa respecto a las competencias otorgadas a los municipios por la Constitución de la República, puesto que al señalar "sin perjuicio de otras que determine la ley", le está confiriendo plenamente las competencias establecidas en el artículo 567 del COOTAD, permitiendo al Municipio de Atacames, la facultad de establecer una tasa por el uso u ocupación del espacio aéreo municipal.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 30 de julio de 2013, manifiesta que las normas impugnadas fueron promulgadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, fecha muy posterior a la vigencia de la actual Constitución, en virtud de lo cual gozan del respaldo de varios principios y reglas que en ella se plasmaron, por lo que debe aplicarse el principio del *in dubio pro legislatore*, toda vez que el accionante no ha podido demostrar que aquellas violen derechos constitucionales, generando duda sobre su cuestionamiento.

Resulta peligrosa la aseveración formulada por el accionante, al afirmar que la regulación municipal planteada equivaldría a que quede en las manos de un Gobierno autónomo descentralizado la posibilidad virtual de autorizar o desautorizar la prestación de dicho servicio. Una es la competencia exclusiva del Gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y otra muy distinta es la regulación y control de uso y ocupación del suelo y el campo ambiental, de la esfera de competencia de los gobiernos municipales.

En el artículo 136 del COOTAD, al regular el ejercicio de las competencias de la gestión ambiental, se establece que el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional.

El artículo 567 del COOTAD señala que las empresas públicas o privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al Gobierno autónomo descentralizado respectivo, la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación. La contraprestación en este sentido es clara, constituye el uso del espacio público de manera exclusiva y temporal.

Secretaría Nacional de Telecomunicaciones

El ingeniero Javier Walter Véliz Madinyá, en calidad de secretario nacional de Telecomunicaciones, mediante escrito presentado el 21 de febrero de 2014, manifiesta que de la lectura de la ordenanza se observa que se introduce un elemento de particular atención inconstitucional, al no considerar que el espectro radioeléctrico es un recurso

natural de propiedad exclusiva del Estado Central, que constituye un bien de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable, cuya administración, regulación, control y gestión, incluyendo el establecimiento y recaudación de valores por derechos de concesión y uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, corresponde al Estado central, a través del CONATEL Y SENATEL, como lo disponen los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República; artículos 1, 2, 4, 6, 7, 9, 23, 33.1, 33.5 y 37 de la Ley Especial de Telecomunicaciones; artículos 47, 58, 88 literales **b** y **k**, 103 y 149 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones; artículos 4 y 36 del Reglamento de Radiocomunicaciones; artículos 34, 35, 36 y 38 del Reglamento de Derechos de Concesión y Tarifa por uso de Frecuencias, y artículos 11 y 30 del Reglamento del Servicio Móvil Avanzado.

No obstante las incuestionables atribuciones del CONATEL respecto a su competencia exclusiva para administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, dentro de los cuales se encuentran las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames vulnera las competencias del Estado central, que le corresponden ejercer privativamente al Consejo Nacional de Telecomunicaciones como organismo de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, al dictar la ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011.

La citada ordenanza arbitrariamente prevé, en su articulado, definiciones sobre temas relacionados con las telecomunicaciones, según lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, de su Reglamento, de la normativa emitida por el CONATEL y de los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, de la cual el Ecuador es miembro, definiciones que no pueden ser reformadas o alteradas por una normativa secundaria, emitida por un Gobierno autónomo descentralizado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para:

> 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título III CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD, artículos 74-98, trata de esta acción; de manera particular el artículo 74 señala:

> Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Análisis constitucional

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional, con la finalidad, precisamente, de realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Para tal efecto, debe interponerse la preindicada acción ante la Corte Constitucional.

En este marco, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional; y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad, en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad per se da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente, en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene

supremacía sobre cualesquiera otra norma[1]; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y, por la omisión en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada lo ha dejado transcrito al inicio de esta sentencia y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si el contenido de la norma señalada en líneas anteriores, contraviene el texto constitucional. En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, por el cual la norma infra-constitucional debe necesariamente mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales como en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional requiere indispensablemente un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infra-constitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Planteamiento del problema jurídico

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si la ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, contraviene el texto constitucional, específicamente los artículos 226 y 261 de la Constitución de la República.

Para el efecto, se enuncia el problema jurídico a resolver, en los siguientes términos:

La ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, referente a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, ¿contraviene el texto constitucional, específicamente lo establecido en los artículos 226 y 261 de la Constitución de la República?

Para resolver el problema planteado se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y el fondo de la norma impugnada, para acto seguido, pronunciar la existencia o no de contraposición con lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, referente a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, por lo que hay que hacer relación a que:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

> Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

---

[1] Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.° 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 424.

[2] Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.° 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 425.

[3] Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.° 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 426.

[4] Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.° 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 427.

> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, los Gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las actividades dentro del ámbito de sus competencias; para ello, debe hacerlo a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, por lo que para ejercer su capacidad legislativa debe observar lo establecido en el artículo 7 del COOTAD, mismo que señala:

> Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.
>
> El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.
>
> Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, dentro de la potestad legislativa está la creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, mismas que por mandato de la ley serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal **e** del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que posee el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames ha sido ejercida a través de una ordenanza para regular la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, publicada en el Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, tal y como lo exige la ley que lo regula; así, el producto está constituido por la creación en concreto, de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, referente a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio jurisdiccional de los municipios.

En principio, se observa que el Municipio de Atacames ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir, ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para tal o cual objeto, y que en el caso concreto, se ha establecido, cuál fue el procedimiento correcto para la creación de una tasa municipal, llegando a determinarse que fue a través de ordenanza, situación que en la especie se ve claramente determinada.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que el artículo 226 de la Carta Magna señala que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución", razón por la cual, hay que pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas por el Municipio, para determinar si el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, no ha infringido norma constitucional o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras

Examen de constitucionalidad por el fondo

En relación al análisis desarrollado en líneas anteriores, cabe dilucidar si el contenido de la ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 593 del 9 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, referente a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, contraviene el texto constitucional.

Al respecto, es necesario mencionar que existen cinco puntos que deben ser analizados en la ordenanza publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 593 del 9 de diciembre de 2011, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, y de esta forma determinar si existe inconstitucionalidad o no de la misma.

En tal virtud, estos cinco puntos son: a) Competencia para establecer tasas por la utilización del espectro radioeléctrico; b) La competencia respecto a establecer tasas sobre el uso del espacio aéreo; c) La competencia para determinar tasas por el soterramiento de cables; d) La competencia para determinar conceptos en materia de comunicaciones y telecomunicaciones; y, e) Finalmente la competencia para la determinación de tasas a las empresas públicas.

a) Respecto de la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames para establecer mediante ordenanza la utilización del espectro radioeléctrico (frecuencias y radiaciones no ionizadas)

Al respecto, es necesario establecer que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

De lo que se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras cuestiones, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue los designios determinados en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 006-09-SIC-CC[5], ha establecido que:

> (…) el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, **la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado.** Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, **el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones,** forman parte del sector estratégico estatal, y **como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central.** (…) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico." (Resaltado no pertenece al texto).

De igual forma, en sentencia N.° 001-12-SIC-CC del caso N.° 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

> Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante sentencia N.° 003-14-SIN-CC, del caso N.° 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

> El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico[6].
>
> …En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución…

En este sentido, la Constitución de la República establece a favor del Estado, la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

> Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (…).

Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.

Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se

[5] Corte Constitucional para el periodo de transición, Sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

[6] Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones[7].

Asimismo, el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su artículo 1 dispone: "El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico", de lo que también se concluye que será la administración central la que, a través del CONATEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

> Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.
>
> Concesiones para:
>
> a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
> b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
> c) La asignación del espectro radioeléctrico.
>
> Permisos para:
>
> a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
> b) Instalación y operación de redes privadas.

Respecto de lo cual, se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas, para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro, es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

[7] Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Por tanto, es el Estado central el que tiene competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico; de esta forma, en el caso sub júdice, la ordenanza publicada en el Registro Oficial N.° 593 del 09 de diciembre de 2011, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, en su artículo 18 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo cual, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

De la misma forma, en el artículo 19 primer inciso, se declara la inconstitucionalidad de la frase "las frecuencias o señales de campo electromagnético"; y de la frase "por cada frecuencia"; en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, se declara la inconstitucionalidad de las frases "y frecuencias".

Finalmente, por el análisis realizado y en la misma línea, se declara la inconstitucionalidad del artículo 21, porque establece una tasa exclusiva para las frecuencias.

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo punto para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidades en la norma sujeta de análisis.

b) Respeto del texto constitucional en el establecimiento de tasas por el uso del espacio aéreo por parte de la ordenanza sujeta de análisis, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado el cantón Atacames

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

> 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
> 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
> 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
> 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
> 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
> 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
> 7. Fomentar las actividades productivas regionales.
> 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
> 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
>
> En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de lo transcrito se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibídem, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aún cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, este debe respetar los límites impuestos por la Carta Suprema.

Hay que destacar que la ley que regula las actuaciones de los Municipios es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece "…Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación…". Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras; en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

> Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.
>
> En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.
>
> **Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.** (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia"; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador.

Se ha determinado, entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, mas en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por uso de Frecuencias. De considerarlo así, los Municipios estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada se verifica que se llega a establecer que su objeto y ámbito de aplicación es regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, en el territorio del Gobierno Municipal de Cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación uso del suelo o vía pública, uso del espacio aéreo y reducción del impacto ambiental, sujetas a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativa vigente.

Lo que pretende regular la ordenanza cuestionada es el uso del espacio público municipal en la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, así como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, las inspecciones de las instalaciones, el establecimiento de las infracciones y sanciones, y el señalamiento de entrada en vigor, aspecto cuya regulación no extralimita las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas:

> **Art. 18.-** Clasificación.- Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:
> Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.
>
> **Art. 19.-** Valorización.- Las estructuras metálicas, las frecuencias o señales de campo electromagnético de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión y por cada frecuencia pagará por concepto de espacio aéreo el mismo equivalente.
> Antenas y frecuencias, para radio ayuda fija y radioaficionados, estas pagarán el 7% del RBU diario por el mismo concepto detallado anteriormente.
> Antenas y frecuencias, para radio emisoras, estas pagarán el 5% del RBU diario por el mismo concepto.
> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
> Postes: Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.
>
> **Art. 20.-** Estructuras, antenas, torres, torretas, mástiles, monopolos.- Estas estructuras serán construidas con metal galvanizado.
> Las antenas se encuentran conformadas por pilares metálicos conformando una figura triangular la misma que se rigidiza mediante arriostramientos metálicos en todas sus caras.
> Esta estructura se encuentra asentada sobre una cimentación (plintos) de hormigón armado. Las estructuras de antenas -torres - torretas - etc., son de forma triangular existiendo en determinados casos torres cilíndricas para el mismo objetivo.
> Todas las estructuras antes mencionadas tienen incorporadas escaleras de estructura metálica para su operación, revisión y mantenimiento.
> Estas estructuras sirven de apoyo para transmitir frecuencias o señales de comunicación a: Celulares, canales de televisión, radioemisoras y otras. Todo lo cual funciona mediante la utilización del espacio aéreo, suelo y subsuelo.
>
> **Art. 21.-** Señalización o frecuencia.- Toda frecuencia o señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (antenas, torres, torretas, etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto estas frecuencias pagarán una tasa fija y permanente.

De lo transcrito, y especialmente del artículo 21, se desprende que las tasas establecidas graban, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando utilización de frecuencias. En tal sentido, el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los Municipios es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central; al respecto, en el caso sujeto de análisis, en el artículo 1 consta la frase "uso del espacio aéreo", por tanto, en virtud del análisis realizado y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de dicha frase.

En la misma línea, el artículo 3 de la referida ordenanza, en el primer inciso consta la frase "y espacio aéreo", por tanto se declara su inconstitucionalidad.

De igual forma, el artículo 18 de la ordenanza, establece la frase "espacio aéreo", pero dicho artículo por las consideraciones manifestadas *ut supra*, se determinó su inconstitucionalidad total.

Del artículo 19 primer inciso se establece la inconstitucionalidad de la frase "espacio aéreo".

Por último, del artículo 24 noveno inciso se declara la inconstitucionalidad de la frase "y espacio aéreo".

De esta forma se continúa con el análisis del tercer punto a dilucidar en la presente sentencia, que es:

c) La competencia para determinar tasas por el soterramiento de cables

La Corte considera necesario el análisis de este punto, con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República del Ecuador en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames, al emitir la ordenanza sujeta a análisis constitucional.

Al respecto, el artículo 19 de la Ordenanza objeto de análisis determina en su cuarto inciso:

> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciere respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis se puede establecer que la Ordenanza del Gobierno Municipal de Atacames establece una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en aquel cantón, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se puede evidenciar que dentro de las atribuciones exclusivas que nuestro constituyente ha entregado al Estado Central se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu que nuestro constituyente pretende brindar a esta temática de trascendental importancia en la sociedad ecuatoriana; esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución por medio del cual "el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos", entre los cuales se destaca las telecomunicaciones.

> Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social[8].

En aquel sentido, el establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación por parte de la Municipalidad de Atacames a través de la ordenanza objeto de análisis.

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la ordenanza en análisis establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas, señalando:

> **Art. 3.-** Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio de comunicación en general, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, **subsuelo** y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

Conforme lo determina el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de la municipalidad de Atacames, ante lo cual la frase "subsuelo", contenida en el primer inciso del artículo 3 de la ordenanza, contradice el texto constitucional.

En consecuencia, en virtud de la competencia consagrada en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara:

Que el cuarto inciso del artículo 19 de la ordenanza publicada en el Registro Oficial N.° 593 del 09 de diciembre de 2011, es inconstitucional por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones.

En el primer inciso del artículo 3 de la referida ordenanza, publicada en el Registro Oficial N.º 593 del 09 de diciembre del 2011, consta la palabra "subsuelo", por lo tanto, se declara su inconstitucionalidad.

d) El respeto de texto constitucional por parte de las ordenanzas sujeto de análisis, emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames, en relación a la determinación de conceptos en materia de comunicaciones y telecomunicaciones

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia"; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Fundamental establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Además, acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones, por lo que también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores.

[8] Cfr. Artículo 313, segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador.

En el caso sujeto de análisis se determina que los artículos 2 y 20 refieren definiciones en materia de telecomunicaciones; así, el artículo 2 señala en general "definiciones" y el artículo 20 las definiciones de "Estructuras, antenas, torres, torretas, mástiles, monopolos", situación por la cual, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de dichos artículos.

e) El respeto del texto constitucional por parte de las ordenanzas sujeto de análisis, emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado el cantón Atacames, sobre la determinación de tasas a las empresas públicas

Finalmente, hay que referir que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución". De igual forma, el artículo 227 del mismo cuerpo normativo manifiesta: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de… coordinación…".

En tal virtud, las entidades del sector público conforme a las competencias establecidas en la Constitución y la ley, deben coordinar las acciones para el cumplimiento de los fines del Estado. Al respecto, el artículo 567 de COOTAD fue reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 166, del martes 21 de enero de 2014, mismo que en su texto establece que: "Artículo 57.- Elimínese en el inciso segundo del artículo 567 las palabras (…) "públicas o" (…)", por tanto, los gobiernos autónomos descentralizados no pueden establecer tasas en contra de las empresas públicas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, respecto a la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

Así pues, por inobservar los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República, con fundamento en el principio de coordinación de la administración pública, y de conformidad con la potestad consagrada en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara:

La inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso 5 del artículo 19 de la Ordenanza en análisis.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada.

2. La Corte Constitucional del Ecuador, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial N.° 593 del 09 de diciembre de 2011, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

   2.1. En el artículo 1, de la frase "uso del espacio aéreo", por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

   Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, en el territorio del Gobierno Municipal de Cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo o vía pública, y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

   2.2. En el artículo 3 primer inciso la frase "y espacio aéreo", en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

   Art. 3.- Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio de comunicación en general cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales: …

   2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 18, 20 y 21.

2.4. En el artículo 19 primer inciso, la inconstitucionalidad de las frases "las frecuencias o señales de campo electromagnético", "por cada frecuencia", y, "espacio aéreo". En los incisos segundo y tercero del mismo artículo, la inconstitucionalidad de las frases "y frecuencias". La inconstitucionalidad del cuarto inciso. En el inciso quinto la frase "o públicas". Por tanto, dicho artículo constará de la siguiente manera:

Art. 19.- Valorización.- Las estructuras metálicas, de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión pagarán por concepto el mismo equivalente.
Antenas, para radio ayuda fija y radioaficionados pagarán el 7% del RBU diario por el mismo concepto detallado anteriormente.
Antenas, para radio emisoras pagarán el 5% del RBU diario por el mismo concepto.
Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

2.5. En el artículo 24 noveno inciso declarar la inconstitucionalidad de la frase "y espacio aéreo".

Por tanto, el referido artículo quedará de la siguiente manera:

Art. 24.- Infracciones y sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el del servicio de comunicación general, que no cuente con el permiso de implantación.

Se considera infracciones a todas las acciones de los prestadores del Servicio de Comunicación General, y los propietarios de la estructura de telecomunicaciones, en caso de ser compartidos.

La sanción aplicable no requiere de solicitud o denuncia y la aplicación de cualquiera de las sanciones administrativas previstas en esta ordenanza es independiente de la instauración de un proceso penal si una infracción se tipifica como delito, además de las acciones orientadas a la reparación de daños e indemnización de perjuicios, las mismas que seguirán la vía judicial respectiva, de ser el caso.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia será objeto de investigación y sanción según el caso:

. Se impondrá una multa equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del servicio de comunicación general, que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

. La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborales de anticipación.

. Si la institución no cuenta con el permiso de implantación correspondiente se notificará al prestador del servicio de comunicación general, y se le impondrá una multa equivalente a 10 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y se le concederá un término de 30 días para su obtención.

. Si transcurridos 30 días laborales de la notificación establecida en el párrafo anterior, el prestador del servicio de comunicación general no cuenta con el permiso de implantación, se le impondrá el doble de la multa establecida en el párrafo anterior y se le emitirá una orden para el desmontaje y retiro de la infraestructura, que deberá efectuarse en un término de 15 días hábiles a costo del prestador del servicio de comunicación general.

. Si el prestador del servicio de comunicación general no retirare o desmontare las estructuras de soporte, la Comisaría de Construcciones o la Unidad Administrativa correspondiente procederá a desmontar y retirar la instalación a costo del titular, manteniéndose la multa fijada.

. Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo, vía pública, la autoridad municipal impondrá al prestador del servicio de comunicación general, una multa equivalente a 10 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días. En caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

. Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del servicio de comunicación general, se hará efectiva la póliza prevista en el noveno artículo de la presente ordenanza; además, el prestador del servicio de comunicación general deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza, y pagará una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0008-13-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 29 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0008-13-IN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D. M., 22 de julio de 2015, las 16H15. **VISTOS**: Agréguese al expediente 0008-13-IN, el escrito presentado el 05 de mayo de 2015, por el ingeniero Roberto Aspiazu Estrada, en calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones ASETEL, mediante el cual solicita se amplíe y aclare la sentencia dictada dentro de la presente causa el 31 de marzo de 2015, notificada a las partes el 29 de abril de 2015. Atendiendo lo solicitado, se **CONSIDERA: PRIMERO**.- El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso de ampliación y aclaración interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, *"las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación"*. Es así como, el peticionario el 05 de mayo de 2015, presentó una solicitud de ampliación y aclaración de la sentencia No. 008-15-SIN-CC, de 31 de marzo de 2015. **TERCERO.-** Con el recurso de ampliación se suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia respecto de la pretensión o alegación. **CUARTO.-** Conforme se desprende del escrito de ampliación y aclaración interpuesto, la pretensión del accionante, haciendo referencia a su escrito presentado, es: *"se digne ampliar su sentencia en relación a lo establecido en los numerales 1, 2, 3 y 4 de la presente, esto es, se analice los vicios de inconstitucionalidad que mantiene en la actualidad la Ordenanza que Regula la Utilización u Ocupación del Espacio Público o la Vía Pública y el Espacio Aéreo Municipal, Suelo y Subsuelo, por la Colocación de Estructuras, Postes y Tendido de Redes Pertenecientes a Personas Naturales o Jurídicas Privadas dentro del Cantón Atacames. Que fue publicada en el Registro Oficial No. 403 de 23 de diciembre de 2014; así como, aclarar su fallo respecto a lo manifestado en el numeral 5, esto es sobre la redacción del artículo 19 de la ordenanza impugnada"*. **QUINTO.-** Cabe referir respecto a la ampliación que, la pretensión del accionante está encaminada a que la Corte Constitucional, a través del recurso interpuesto, se pronuncie sobre la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames para *"regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas",* publicada en el Registro Oficial N.º 403 de 23 de diciembre de 2014, cuestión improcedente, ya que la sentencia N.º 008-15-SIN-CC, de 31 de marzo de 2015, de la cual se solicita ampliación, resolvió la demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de la ordenanza municipal emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Atacames que *"regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radioemisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo del cantón"*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 593 de 09 de diciembre de 2011, situación que evidencia la naturaleza disímil, entre la ordenanza tratada en la sentencia 008-15-SIN-CC, de 31 de marzo de 2015 y la que se pretende que se analice para resolver la ampliación solicitada, elementos que impiden procesalmente atender el pedido. Por otro lado, respecto de la aclaración de la redacción del artículo 19 que se hace referencia en el escrito presentado, es necesario indicar que, el control abstracto de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional, basó su análisis en la pretensión expuesta por el accionante en la demanda planteada, la que hacía referencia expresa, al ámbito de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, respecto de la regulación efectuada por la ordenanza sobre aspectos exclusivos que le competen normar al Estado central, en atención a lo establecido por el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, razón por la cual, el desarrollo de la sentencia se enfocó en verificar si fue posible efectuar, dentro del marco constitucional, dicha regulación de aspectos de comunicaciones y telecomunicaciones, a través de una ordenanza municipal, por lo que, como conclusión lógica, en virtud del control abstracto de constitucionalidad llevado a cabo por la Corte Constitucional y de las competencias atribuidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sobre todo al

Estado central, se eliminó del primer inciso las frases "las frecuencias o señales de campo electromagnético", "por cada frecuencia", y, "espacio aéreo"; en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, la frase "y frecuencias" y se declaró finalmente, la inconstitucionalidad del cuarto inciso, mientras que en el inciso quinto, se eliminó la frase "o públicas". En relación a dichos cuestionamientos, es necesario reiterar que la sentencia de la referencia, ha resuelto todos los puntos controvertidos, siendo los argumentos expuestos claros y precisos, y dado que no existe omisión alguna respecto de la pretensión o alegación trascendental del caso, lo solicitado resulta improcedente. **Notifíquese.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Mladonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 019-15-SIN-CC

CASO N.º 0030-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 06 de junio de 2011, Jaime Ramiro Velasco Freire presentó demanda de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 26 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Organización Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la revocatoria del mandato publicado en el Registro Oficial N.º 445 del 11 de mayo del 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0030-11-IN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por la jueza constitucional Nina Pacari Vega y los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la causa N.º 0030-11-IN. Luego del sorteo respectivo, le correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Hernando Morales Vinueza, quien avocó conocimiento mediante la providencia del 16 de abril de 2012.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 14 de mayo de 2015 a las 09h30, avocó conocimiento.

Norma acusada de inconstitucionalidad

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda es el artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, reformada a través del artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial N.º 445 del 11 de mayo de 2011, que establece:

> Artículo 2.- En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana refórmese los siguientes artículos:
>
> 3.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 26 de la siguiente forma:
>
> Artículo 26.- La solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción, de acuerdo con lo siguiente:
>
> a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldo (sic) para las circunscripciones de hasta 5.000 electores;
> b) El veinte por ciento (20%) de respaldo (sic) para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores;
> c) El diecisiete punto cinco por ciento (17.5%) de respaldo (sic) para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores;
> d) El quince por ciento (15%) de respaldo (sic) para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores;
> e) El doce punto cinco por ciento (12.5%) de respaldo (sic) por las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y,
> f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

Fundamentos de la demanda

El demandante manifiesta que los porcentajes establecidos en la norma impugnada, incorporados mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de

Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial N.º 445 del 11 de mayo de 2011, son contrarios a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que se aumentan los porcentajes de respaldo proporcional al número de electores inscritos en el padrón electoral para la revocatoria de mandato de autoridades de elección popular. Así, manifiesta que, incluso, se encuentran por encima del porcentaje previsto en el texto constitucional para la revocatoria del mandato del presidente de la República.

Señala también que la disposición normativa demandada anula y menoscaba el derecho adquirido de revocar el mandato de las autoridades de elección popular, previsto en la Constitución de la República. Indica también que el legislador no observó los requisitos que la Constitución de la República prevé para el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular.

Finalmente, estima que el artículo 26 literales **a**, **b**, **c**, **d**, **e** y **f** de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es incompatible con el artículo 424 de la Carta Magna.

Pretensión

En atención a lo mencionado, solicita que:

> "(…) conforme lo dispuesto en el numeral 2, 3, 4 y 10 del Art. 436 de la Constitución se declare de oficio la inconstitucionalidad de los porcentajes que establece los literales a, b, c, d, e, f del Art. 26 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Organización Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia- y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la revocatoria del mandato, publicado en el registro oficial 445 del 11 de mayo del 2011 (…)".

Contestación a la demanda

Asamblea Nacional

El arquitecto Fernando Cordero Cueva, entonces presidente de la Asamblea Nacional, comparece mediante escrito que obra a fojas 31 a 34 del expediente constitucional, manifestando que el demandante alega que los porcentajes fijados en la norma impugnada son contrarios al tercer inciso del artículo 105 de la Constitución de la República, "(…) sin advertir que la Carta Fundamental del Estado, únicamente está estableciendo un piso y no un techo, al expresar que en ningún caso SERÁ INFERIOR al 10 o al 15% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente". Señala, así, que el legislador, al establecer en la ley rangos no inferiores a lo determinado en la Constitución, no contradice su texto, por el contrario, considera que lo complementa.

Finalmente, manifiesta que ante la evidente falta de sustento jurídico de la demanda de inconstitucionalidad, solicita que se la rechace y deseche por improcedente e infundada.

Presidencia de la República

Mediante auto del 29 de noviembre de 2011 a las 14h58, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, dispuso que se notifique con la demanda al economista Rafael Correa Delgado, presidente de la República, a quien se le concedió el término de quince días para que, de considerarlo necesario, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. Sin embargo, pese a encontrarse debidamente notificado conforme se desprende a foja 19 del proceso constitucional, no obra en el expediente escrito de contestación.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito constante de fojas 26 a 28 del expediente constitucional, manifestado que la acción presentada no tiene lugar y debe ser rechazada, en tanto, considera, que la disposición normativa cuestionada guarda conformidad con lo establecido en el texto constitucional.

Indica que en el marco del ejercicio de los derechos de participación, de manera particular, en el ejercicio del derecho de revocatoria de mandato de autoridades de elección popular, es preciso evitar mecanismos que pretendan afectar el "orden de estabilidad" y sostenibilidad en los diferentes niveles de gobierno y en las diversas circunscripciones territoriales.

A su vez, señala, que al tenor de lo establecido en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República así como también en virtud de lo establecido en el artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, dentro de la cual consta la reforma al artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que en ningún momento es contraria a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución de la República.

Manifiesta que la reforma en cuestión lo que hace es complementar, regular y desarrollar lo establecido en el artículo 105 de la Carta Magna, en la medida en que no se están desconociendo los porcentajes previstos en este artículo.

Adicionalmente, señala que la norma impugnada encuentra su legitimación en razón de que pretende proteger la representatividad institucional que ejercen las autoridades nombradas por elección popular así como también la institucionalidad del Estado.

Finalmente, indica que la disposición demandada se sustenta en lo establecido en los artículos 11; 61 numeral 6; 83 numeral 17; 95 y 120 numeral 6 de la Constitución de la República, por lo que solicita que mediante sentencia se rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad,

de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción pública de inconstitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad es aquel mecanismo mediante el cual el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, efectúa un examen de las disposiciones jurídicas, a fin de determinar si estas se encuentran en armonía con el texto constitucional. Es decir, el control abstracto de constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad normativa, pues, toda norma de rango infraconstitucional, debe guardar conformidad con los preceptos constitucionales y con los instrumentos internacionales que reconozcan derechos.

En este orden, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 009-13-SIN-CC dictada dentro del caso N.º 0008-12- IN ha señalado que el control abstracto de constitucionalidad de normas es "(…) una efectiva garantía para mantener el orden del sistema jurídico del país, convirtiéndola así en freno para que los demás órganos y autoridades que ejercen potestad estatal, con competencia para expedir cuerpos normativos, sometan su accionar al marco jurídico que la Constitución y las leyes establecen".

Determinación y resolución del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional sistematizará su análisis en el desarrollo del siguiente problema jurídico:

El artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, reformado mediante el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial N.º 445 del 11 de mayo de 2011, ¿contraviene el derecho a revocar el mandato a las autoridades de elección popular, reconocido en los artículos 61 numeral 6 y 105 de la Constitución de la República?

El artículo 61 de la Constitución de la República prevé los denominados derechos de participación en cuyo numeral 6, se estableció el siguiente: "Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (…) 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular".

La Constitución de la República plantea un régimen de participación ciudadana que se articula con las relaciones con el poder político; así, se evidencia que el constituyente reconoció a la potestad de revocar el mandato otorgado a las autoridades de elección popular como un derecho de las y los ecuatorianos. Respecto de este derecho, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló[1] que constituye:

> (…) un mecanismo de participación en democracia de los ciudadanos ecuatorianos, por medio del cual se les invita a participar de manera protagónica y directa en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos, tendientes a establecer un control social de las instituciones del Estado y sus representantes.
>
> El derecho a revocar el mandato por parte de la ciudadanía a las autoridades de elección popular, al ser un elemento importante que permite el desarrollo de la democracia directa, debe enmarcarse dentro de un proceso transparente, por lo que su regulación debe plasmarse en normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo que permitirá el efectivo goce de este derecho ciudadano.

De este modo, la Constitución de la República otorga el derecho de revocar el mandato de las autoridades a quienes democráticamente se los concedió previamente, materializando una herramienta de democracia directa que es ejercida en virtud de la soberanía popular prevista en un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático como el Ecuador[2], a través de la participación protagónica que desempeña la ciudadanía en el poder público, particularmente en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado así como de sus representantes[3], concluyendo así, que el adecuado ejercicio de este derecho guarda plena vinculación con las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 1 y 95.

Por otro lado, el artículo 105 de la Constitución de la República establece:

> Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.
>
> La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo

[1] Corte Constitucional, para el período de transición. Caso N.º 0005-10-IO. Sentencia N.º 001-11-SIO-CC.

[2] Constitución de la República del Ecuador. "Art. 1: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.
La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público **y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.**
Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible." (Resaltado fuera del texto.)

[3] Constitución de la República del Ecuador. "Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.
La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."

> para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato
>
> La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por cuento de inscritos en el registro electoral.

De la lectura de la disposición constitucional, se constata que el constituyente determinó ciertos presupuestos regulatorios para la presentación de una solicitud de revocatoria de mandato; entre estos, consta que los solicitantes se encuentren en goce de sus derechos políticos, así como también una regulación de carácter temporal, en tanto establece que la solicitud podrá ser presentada a partir del primer año de gestión de la autoridad y hasta antes del último año de funciones de la misma. Finalmente, se establece un respaldo mínimo que legitime democráticamente las solicitudes de revocatoria de mandato, haciendo una diferenciación determinada en función de la autoridad pública a la que se pretende someter este mecanismo. Así, en relación de las autoridades de elección popular, exceptuándose de estas a la presidenta o presidente de la República, la solicitud debe estar acompañada con el respaldo no inferior del 10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente y, para el representante de la Función Ejecutiva, se requiere del respaldo no inferior del 15% de personas inscritas en el registro electoral nacional.

En el caso *sub judice*, el legitimado activo, en su demanda, considera que la disposición legal objeto de análisis infringe los artículos 61 numeral 6 y 105 de la Constitución de la República; específicamente, señala que la regulación que consta en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, "aumenta" los porcentajes establecidos en el texto constitucional para la iniciativa de la revocatoria de mandato, lo cual, en su criterio, "anula y menoscaba" aquel derecho, por lo que inicialmente esta Corte Constitucional abordará brevemente el contenido de ciertos principios de aplicación de los derechos consagrados en la Constitución a partir de los cuales, se desarrollará el análisis respecto de la alegada inconstitucionalidad.

El principio de no restricción de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 4, implica que estos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el legislador u otros poderes públicos, lo cual no se opone a la tarea encomendada al legislador respecto de la configuración y regulación de derechos, que incluye el establecimiento de ciertos límites sustentados materialmente en principios constitucionales.

Por otro lado, el principio de progresividad, contemplado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, consiste en que el contenido de los derechos se desarrolle a través de la adecuación jurídica de las normas a los preceptos constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, correspondiendo esta obligación a todo órgano con potestad normativa.

En este contexto, los procedimientos legislativos cumplen la tarea de configurar y regular el ejercicio de los derechos, sin que en la expedición, codificación, reforma o derogatoria de leyes, el legislador pueda lesionarlos[4]; aquello, sin embargo, no implica que los derechos contenidos en la Constitución de la República son ilimitados o ilimitables, lo que comportaría calificarlos como absolutos frente a la premisa general de que no existen derechos absolutos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido[5] que:

> Es permisible que los derechos constitucionales se encuentren limitados en actos normativos de carácter general, en cuanto dicha limitación se justifique en la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. Por esta razón, el artículo 132 numeral 1 de la Constitución de la República consagra la atribución de la Asamblea Nacional para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

En definitiva, la facultad normativa de la Asamblea Nacional persigue, entre otras finalidades, la de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los enunciados constitucionales, así como también a los derechos previstos no solo en la Constitución de la República sino también en los tratados internacionales de derechos humanos en base a los principios de no regresividad y progresividad antes examinados.

En el caso *in examine*, como se observa de la lectura de la disposición legal impugnada, esta contiene una regulación sobre el porcentaje de respaldo que debe acompañar a la solicitud de la revocatoria del mandato de autoridades de elección popular con excepción de la presidenta o presidente de la República, bajo el criterio de proporcionalidad con relación al número de electores de cada circunscripción territorial. Así, el legislador estableció una tabla que va desde el 10% de respaldo en las circunscripciones de más de 300.000 electores hasta el 25% de respaldo para circunscripciones de hasta 5.000 electores. De modo tal que la referida norma lo que hace es regular el ejercicio del derecho en cuestión al desarrollar la cantidad porcentual con la que deben contar las solicitudes de respaldo de revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular, la que en ningún caso será inferior al 10% de las personas inscritas en el padrón correspondiente como lo establece el artículo 105 tercer inciso de la Constitución de la República.

En este contexto, respecto de las normas constitucionales supuestamente infringidas, se evidencia, en primer lugar, que el constituyente estableció como un presupuesto para solicitar la revocatoria del mandato el requisito de la legitimación democrática; es decir, el porcentaje de respaldo

---

[4] Constitución de la República. "Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución."

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN. Sentencia No. 003-14-SIN-CC.

de electores de cada circunscripción, lo cual permite concluir que el contenido de la norma demandada no constituye una limitación del derecho a la revocatoria del mandato, sino una regulación respecto de uno de los requisitos constitucionales para el ejercicio de este. En segundo lugar, del texto de la norma, no se desprende que el constituyente haya establecido como valores absolutos y no susceptibles de regulación los correspondientes al respaldo con el que debe contar las solicitudes de revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular, en tanto, la Constitución de la República, en su artículo 105, establece un valor no menor de respaldo del 10%, dejando abierta la posibilidad de que, en base a una lectura integral del texto constitucional, el legislador, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, desarrolle y emita una regulación de este contenido.

De lo expuesto, este Organismo evidencia que la determinación realizada por parte de la Asamblea Nacional en la norma demandada, no altera ni contraviene lo prescrito en el texto constitucional del artículo 105 tercer inciso de la Constitución de la República en tanto que guarda la debida coherencia con el porcentaje de respaldo mínimo previsto en el referido artículo, ya que la disposición normativa cuestionada parte del mismo porcentaje mínimo previsto en la norma constitucional para establecer los otros porcentajes de respaldo con los que deben contar las solicitudes de revocatoria de mandato en virtud del número de electores inscritos en el padrón de la circunscripción territorial correspondiente.

Esta Corte recuerda que conforme lo manifestado en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, los derechos contenidos en la Constitución de la República no son ilimitados o absolutos en tanto que los procedimientos legislativos persiguen, entre otros fines, la tarea de configurar y regular el ejercicio de estos. En tal virtud, no puede concebirse bajo ningún concepto que la regulación del ejercicio de un derecho realizada por el legislador en el marco de sus competencias y en observancia al texto constitucional implique un desconocimiento a un derecho.

Particular que, para esta Corte Constitucional, tiene coherencia con lo manifestado en párrafos precedentes, respecto de que los valores que constan en la prescripción normativa constitucional no son absolutos; es decir, son susceptibles de desarrollo y regulación por parte del órgano legislativo.

En tal virtud, este Organismo observa que el establecimiento de los porcentajes en la disposición normativa cuestionada expedida por parte de la Asamblea Nacional fue realizado en el ejercicio de su facultad constitucional de adecuar formal y materialmente el contenido de los derechos constitucionales de manera particular, el ejercicio del derecho a revocar el mandato de las autoridades de elección popular.

A su vez, del contenido de la disposición normativa objetada, este Organismo no observa la inclusión de requisitos adicionales para el ejercicio del derecho en cuestión; es decir, se ratifica, conforme se ha mencionado que la norma infraconstitucional se enmarca dentro de los filtros regulatorios previstos en la Constitución de la República.

En este sentido se constata que la regulación que prevé la norma demandada no altera en lo absoluto el derecho de las y los ciudadanos para que puedan, de manera protagónica y directa, presentar una solicitud de revocatoria de mandato de autoridades, pues, la norma se limita a establecer una cantidad porcentual de respaldo con que debe contar la solicitud en cuestión acorde con el texto constitucional.

En conclusión, del análisis realizado *ut supra,* esta Corte Constitucional determina que el artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, reformado mediante el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la revocatoria de mandato, al fijar los porcentajes de apoyo con los que debe contar la petición de revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular proporcionalmente con el número de electores inscritos en el padrón electoral de la correspondiente circunscripción territorial, se halla conforme a la Constitución de la República, sin que conlleve la afectación o restricción del derecho de participación de revocatoria del mandato, sin que exista contradicción con los artículos 61 numeral 6 y 105 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión del 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0030-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio del 2015

SENTENCIA N.º 020-15-SIN-CC

CASO N.º 0023-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 10 de mayo de 2011 a las 08h56, se presentó la demanda de inconstitucionalidad en contra del primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009.

El 10 de mayo de 2011, la secretaria general de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la presente causa tenía relación con el caso N.º 0062-09-IN y con el caso N.º 0019-09-IC.

La Sala de Admisión la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0023-11-IN y la admitió a trámite, considerando que la presente acción pública de inconstitucionalidad reunía todos los requisitos de admisibilidad.

En el citado auto la Sala de Admisión dispuso que se corra traslado con la providencia y copia de la demanda al presidente de la República, presidente de la Asamblea Nacional y procurador general del Estado, a fin de que intervengan en la causa, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días; que se requiera al presidente de la Asamblea Nacional, para que en el término de diez días, envíe a la Corte Constitucional el expediente con los informes y documentos que dieron lugar a la norma impugnada y que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso, mediante la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Para el efecto, se dispuso proceder al sorteo de la causa en referencia.

Mediante escritos presentados el 27 de septiembre de 2011 a las 09h06; 28 de septiembre de 2011 a las 14h37 y, 29 de septiembre de 2011 a las 16h35; comparecen el delegado de la Procuraduría General del Estado; el presidente de la Asamblea Nacional y el subsecretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, en su orden, dando cumplimiento a lo requerido por los jueces constitucionales de la Sala de Admisión.

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

Mediante sorteo de casos efectuado el 11 de diciembre de 2012 por le Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia del 06 de mayo de 2014 a las 13h30, avocó conocimiento.

De la demanda y sus argumentos

Líder Góngora Farías Fausto en calidad de procurador común de las 120 personas que firman esta demanda, plantea acción de inconstitucionalidad, amparado en los artículos 71, 395 numeral 3; 397 numeral 1 de la Constitución de la República, contra el primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009.

Disposiciones constitucionales que consideran vulneradas

El legitimado activo considera que la norma impugnada vulnera las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 10, 11, 13, 14, 15, 30, y 57 numerales 1, 5, 6, 8, 11, 12, 13, 17; 56; 57 numeral 17; 58; 66 numerales 14, 26, 27; 71; 72; 74; 83 numerales 3 y 13; 313; 317 numeral 1; 318 incisos 2 y 4; 321; 379; numerales 1 y 2; 391; 395 numeral 4; 396 inciso 1; 397 numerales 2 y 4; 398; 400; 406; 409; 410; 411; 413; 424 de la Constitución de la República.

Argumentos del legitimado activo

El accionante señala que la norma impugnada atenta contra el principio *indubio pro natura* al privilegiar la actividad industrial ilegal. Al respecto, señala lo siguiente:

> (…) **¿Por qué NO ESTA GARANTIZADO (sic)** "el modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas" (art. 395-1). Como textualmente lo señala la Ley Suprema?
>
> ¿Si se puede talar, destruir, ocupar ilegalmente bienes de dominio público y destinarlos al servicio particular, entonces ese es el destino de muchos bienes de dominio público del Ecuador cuyo destino final será el de beneficiar a empresas privadas?

¿Carece de valor legal que los bienes comunes como los bienes de dominio público que son inalienables, imprescriptibles e inembargables mientras no pierdan su clasificación como en este caso y [más] aun considerando que son sistemas frágiles y amenazados como los manglares?

¿Cuál será el destino de la miles de familias que se beneficiaban de este ecosistema, en especial concheros, cangrejeros, jaiberos, mangleros, pescadores artesanales, o acaso cometen el "delito" de ser pobres y no tener [más] que el manglar y sus manos para sobrevivir?

Es inadmisible que una norma jurídica como la que impugnamos con esta acción de inconstitucionalidad, no sólo ampare, camufle, disimule, sino que hasta promueva actividades no solo ilegales porque han [violado] expresas disposiciones constitucionales relativas a los derechos humanos y a los derechos de la naturaleza, afecten grave y en algunos casos irreversiblemente al medio ambiente, causadas por la industria camaronera que actúan al margen de la ley (…).

Pretensión

El accionante solicita que mediante esta acción, se disponga la suspensión de la disposición demandada por ser inconstitucional, "ya que es claro que estamos ante un caso donde se ven amenazados varios derechos humanos y de la naturaleza consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que el INCISO PRIMERO Y EL INCISO SEGUNDO DEL ARTICULO 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, y los efectos derivados de este, que regulan la ocupación ilegal de espacios públicos y de posesión y propiedad de pueblos ancestrales que subsisten en torno al manglar; y con ello propician el establecimiento de camaroneras atentando contra el patrimonio natural de la República, violando varios artículos de la Constitución (…)". Agregan, que una vez declarada la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se disponga que "no se dictará otra norma jurídica con la misma finalidad, a fin de no burlar la administración de justicia constitucional".

Adicionalmente, el demandante solicita que como medidas cautelares, esta Corte ordene la suspensión de todos los trámites relacionados con la norma impugnada y, que con el auxilio de veedores, se revise tanto las concesiones y regularizaciones referentes al manglar, así como la cantidad de hectáreas ilegalmente ocupadas y devastadas.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

De conformidad con el texto de la demanda, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009, cuyo texto es el siguiente:

LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

TÍTULO III

PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA

CAPÍTULO I

FOMENTO A LA PRODUCCIÓN

Artículo 16. Producción pesquera y acuícola.- El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas. Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.

Serán revertidas al Estado las zonas ocupadas en áreas protegidas, sin que éstas puedan regularizarse (...)

De la contestación a la demanda

Procuraduría General del Estado

En virtud de las demandas propuestas en contra del primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicado en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, realiza las siguientes puntualizaciones:

De conformidad con lo prescrito en el artículo 3 numerales 1 y 5 son deberes primordiales del Estado garantizar sin discriminación alguna, entre otros derechos, la alimentación, la planificación, el desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable. En este sentido, señala que el «objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social y ambiental de las actividades humanas; "tres pilares" que deben ser tomados en cuenta por parte de los estados y de las personas».

Manifiesta que de acuerdo al numeral 15 del artículo 66 de la Constitución de la República, las personas tienen derecho a realizar actividades económicas en forma individual o colectiva y de acuerdo a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Expone que de conformidad con lo prescrito en el artículo 74 de la Constitución, "le corresponde al Estado a través de sus instituciones, la regulación, el uso y aprovechamiento de los servicios ambientales, los cuales bajo ningún pretexto pueden ser sujetos de apropiación, aún a título de ser personas que habitan en dichos lugares, pues dichos servicios pertenecen a todos los habitantes del país y deben estar a su servicio y aprovechamiento en la forma regulada por el estado y no por personas particulares".

En igual sentido, señala que según lo prescrito en los numerales 2 y 5 del artículo 277 de la Constitución, constituye un deber general del Estado, la dirección, planificación y la regulación del proceso de desarrollo; así como el impulsar el desarrollo de actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, las fomenten y las defiendan a través del cumplimiento de la Constitución y la ley.

Agrega que de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 281 de la Constitución, constituye un objetivo estratégico y es una obligación del Estado, garantizar la soberanía alimenticia de todas las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades de forma permanente, razón por la cual el Estado debe impulsar la producción; así como la adopción de políticas fiscales tributarias para proteger el sector agroalimentario.

Consecuentemente, señala que las normas previstas en el primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, no son inconstitucionales, tomando en cuenta lo previsto por los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 76 de la misma Ley.

Asamblea Nacional del Ecuador

Fernando Cordero Cueva en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, alega que es imprescindible distinguir lo que cada norma demandada contempla; así, señala, que el primer inciso del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, "establece la reversión al Estado de las tierras ilegalmente ocupadas o explotadas, a menos que en el plazo de un año legalicen esta ocupación o explotación.

Este plazo laxo para la regularización comprende un debido proceso constitucional y legal para que legitimen la actividad productiva, pues no cabe establecer sanciones sin un procedimiento como alegan los accionantes"; añade que "dentro de la regularización están inmersos los posesionarios ancestrales o propietarios y no se les está prohibiendo la explotación industrial".

Recalca que es importante considerar que con la expedición de la Constitución del 2008, al hablar de derechos de la naturaleza se lo hace como complemento de los derechos y garantías otorgados a las personas. Expone que la "norma impugnada habla de la producción pesquera y acuícola, la demanda versa sobre el manglar como ecosistema y contradictoriamente como punto de explotación de posesionarios ancestrales y propietarios de tierras".

En igual sentido, al referirse al segundo inciso del artículo 16 de la ley citada, considera que al establecer una limitación de actividades en áreas naturales protegidas, de acuerdo a lo previsto en el numeral 7 del artículo 261 de la Constitución de la República, "en ello se considera que no puede haber de forma alguna explotación industrial y jamás pueden regularizarse. La protección de estas zonas determinadas por la ley en unos casos o por la autoridad en otros es de vital importancia, allí está la limitación de la que solicitan en la demanda, además que las áreas naturales protegidas y los recursos naturales son de competencia exclusiva del Estado".

Adicionalmente, expone que, en observancia al principio de correspondencia y armonía, la Constitución de la República al ser un cuerpo jurídico integral, un todo orgánico, se debe evitar cualquier interpretación que pueda anular o privar de eficacia a sus normas en observancia a lo dispuesto en el artículo 427 ibídem y en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Presidencia de la República

El doctor Vicente Peralta León, subsecretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, manifiesta en lo principal que de la lectura de la norma en conflicto se desprende que el carácter integral de la presente ley, pretende beneficiar al común de la población ecuatoriana con miras a mantener siempre el irrestricto respeto al "medio ambiente y a la regeneración del mismo, en aquellos casos en que por sus circunstancias han sido explotados irresponsablemente durante muchos años".

Advierte, que el citar normas constitucionales sin pertinencia con la pretensión del legitimado activo, esto es, sin la debida justificación o sustento en virtud de lo cual se demuestre su relación con la acción, "no corresponde a una fundamentación válida y eficaz al momento de determinar la constitucionalidad de la norma en cuestión. Es el resultado de un análisis parcializado a favor de intereses particulares que no corresponden al interés común". Señala que no es procedente alegar que la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, atenta contra la preservación del ambiente y conservación de su ecosistema, por cuanto la misma afirma de forma concluyente "que las zonas ocupadas en áreas protegidas de ninguna manera podrá ser regularizadas".

Considera que se ha interpretado erróneamente la regularización a la que hace referencia la norma de la cual se impugna su inconstitucionalidad, puesto que dicha regularización procede exclusivamente cuando se cumplen los requisitos contemplados en la norma; "siempre y cuando garanticen los procesos de repoblamiento y recuperación del manglar, tomando en cuenta que solo procede para aquellos lugares que no son considerados como áreas protegidas, velando por la integridad tanto de pescadores artesanales como de los recolectores comunitarios e inclusive prohibiendo la explotación industrial de las especies que conviven en ecosistemas sensibles y protegidos".

Afirma que tanto la prevención, procedimiento y sanciones, como el manejo específico de la pesca, acuacultura y manglares, están en manos de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, la cual, en el plazo de dos años a partir de la publicación de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, deberá fijar los lineamientos para el efecto.

Para concluir alega falta de legitimación activa, en virtud de que el procurador común actúa a nombre de la naturaleza y de las comunidades que habitan en distintos lugares del país, vulnerando con ello preceptos constitucionales.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para "conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado", en concordancia con el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: "El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico" y los artículos 75 numeral 1 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis de constitucionalidad

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que: "El control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la Ley. En tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos, a fin de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República"[1]. Bajo este criterio, se analizará la norma accionada, a fin de determinar si en la elaboración de la misma se observó, tanto el procedimiento adecuado para su creación como su conformidad con el texto constitucional.

En este sentido, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad, bajo las siguientes reglas: "(...) 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento; 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia". Del texto de la norma legal invocada se deduce que en primer lugar, se debe determinar si la disposición normativa de carácter general a la que se refiere el legitimado activo, cumple con la regla contenida en el artículo 78 ibídem.

Al respecto, se debe mencionar que las disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad solicita el legitimado activo, están contenidas en el primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN.

Bajo este criterio, conforme se desprende a foja 133 del expediente, la demanda ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador el 10 de mayo del 2011, es decir, cuando ya se encontraba vigente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; la disposición normativa demandada estuvo en vigencia a partir del 05 de marzo del 2009; por tanto, se puede evidenciar claramente que de conformidad con lo que determina el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no se ha dado cumplimiento a la regla contenida en el artículo precitado razón por la cual, al haber transcurrido más de un año desde la entrada en vigencia de la disposición normativa demandada, no es susceptible dar paso a una demanda de inconstitucionalidad por la forma. No obstante, cabe hacer algunas precisiones al respecto.

Análisis de constitucionalidad por la forma

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda constan en el primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial N.º 583 del 05 de marzo de 2009.

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria fue desarrollada por la Asamblea Nacional, según la certificación emitida en la misma ley por el secretario de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, que dice: "**certifico** que el proyecto de **LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**, fue discutido y aprobado en las siguientes fechas: **PRIMER DEBATE:** 09-Feb-2009 **SEGUNDO DEBATE:** 16 y 17-Feb-2009 Quito, 18 de febrero de 2009" (énfasis en el texto original).

Como se puede colegir, la ley aludida ha sido creada según las disposiciones constitucionales que le confieren competencia a la Asamblea Nacional para tal labor; en ese sentido, no existe contradicción constitucional al respecto de su proceso de creación y publicación.

Análisis de constitucionalidad por el fondo

Con relación a la constitucionalidad por el fondo, material o por su contenido, el artículo 78 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que la misma podrá ser interpuesta en cualquier momento, sin que fije un plazo o límite al respecto.

En este sentido, la Corte Constitucional procede a realizar el control integral en cuanto a las posibles inconstitucionalidades de fondo manifestadas por el legitimado activo; para lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico:

El primer y segundo incisos del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, ¿vulneran las normas constitucionales referentes al principio *indubio pro natura*?

El texto integral del artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria es el siguiente:

> **Art. 16.- Producción pesquera y acuícola**.- El Estado fomentará la producción pesquera y acuícola sustentable, y establecerá las normas de protección de los ecosistemas.

> Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes en la materia, con el fin de garantizar procesos de repoblamiento y recuperación del manglar.
>
> Serán revertidas al Estado las zonas ocupadas en áreas protegidas, sin que éstas puedan regularizarse.
>
> El Estado protegerá a los pescadores artesanales y recolectores comunitarios y estimulará la adopción de prácticas sustentables de reproducción en cautiverio de las especies de mar, río y manglar. Se prohíbe la explotación industrial de estas especies en ecosistemas sensibles y protegidos.

Es de advertir que el examen de constitucionalidad por la forma y por el fondo de la referida Ley fue conocido y resuelto por la Corte Constitucional, para el período de transición[2], en cuya parte pertinente del fallo señala que: "En este caso, las normas conexas son: el Decreto Ejecutivo Nº 1442, publicado en el Registro Oficial N.º 479 del 2 de diciembre del 2008, que se conecta con el demandado artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria **y que no es inconstitucional** por las mismas razones expresadas en esta sentencia, y el Reglamento para el Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria publicado en el Registro Oficial N.º 171 del 14 de abril del 2010" (énfasis en el texto original).

Adicionalmente esta Corte establece que el texto del artículo 16, primer y segundo incisos de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, cuya inconstitucionalidad se demanda, no ha sido reformado, por lo que no habiendo cambios en su contenido no procede realizar el control integral a la posible inconstitucionalidad alegada por el legitimado activo, por cuanto, como está señalado, dicho asunto ya fue resuelto por la Corte Constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0023-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 023-15-SIN-CC

CASOS N.º 0006-11-IN y 0007-11-IN ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.° 0006-11-IN

La señora Lila Amaya Cornejo, en calidad de procuradora judicial de la sociedad Intral Panamá S. A., empresa domiciliada en la República de Panamá, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones transitorias: décima, cuarto inciso; décima segunda y décima quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial N.° 306 del 22 de octubre de 2010.

El 17 de febrero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación con la causa N.° 0006-11-IN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 31 de agosto de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la causa N.° 0006-11-IN.

[2] Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, Sentencia Nº 024-12-SIN-CC, Caso Nº 0062-09-IN.

De conformidad con el sorteo de casos realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 11 de diciembre de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto de 04 de junio de 2015, avocó conocimiento de la misma.

Caso N.° 0007-11-IN

La señora Lila Amaya Cornejo, en calidad de procuradora judicial de la sociedad Intral Panamá S. A., presentó demanda de inconstitucionalidad por el fondo y la forma de la disposición transitoria décima primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Registro Oficial N.º 306 del 22 de octubre de 2010.

El 17 de febrero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la acción N.° 0007-11-IN tiene relación con la causa N.° 0006-11-IN.

Mediante auto del 21 de marzo de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la causa N.° 0007-11-IN y de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispuso su acumulación con la causa N.º 0006-11-IN.

El 06 de noviembre de 2012, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante auto de 04 de junio de 2015, la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, avocó conocimiento de la causa N.º 0007-11-IN.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

La legitimada activa solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias décima, inciso cuarto; décima primera, décima segunda y décima quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado mediante suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 22 de octubre de 2010

Alegaciones sobre la inconstitucionalidad

Caso N.° 0006-11-IN

Inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones transitorias décima, cuarto inciso; décima segunda y décima quinta

En lo referente a la disposición transitoria décima, cuarto inciso, indica que el artículo 22 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica establece que los recursos que recupere la entonces Agencia de Garantía de Depósitos serán destinados prioritariamente para el pago en efectivo a las personas naturales y jurídicas que depositaron sus recursos en las instituciones financieras.

Indica también que la disposición cuestionada es contraria al derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En lo referente a la disposición transitoria décima segunda, indica que en desconocimiento al principio de igualdad ante la ley, así como también del derecho a la seguridad jurídica, se dispone que mientras no se haya procedido a la venta o hasta que no se hayan convertido las empresas incautadas en empresas públicas, no se someterán a los procesos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

A su vez, indica que el hecho de que las empresas incautadas pasen a convertirse en empresas públicas, desnaturaliza el verdadero fin que se persigue: pagar a los depositantes perjudicados.

Finalmente, la accionante se refiere a la disposición transitoria décima quinta, que otorga fuero de Corte Nacional y Provincial a los miembros de la Junta del Fideicomiso AGD CFN No Más Impunidad, así como también a administradores, de manera retroactiva, contrariando así al derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Inconstitucionalidad por la forma

Al respecto, señala que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue aprobado como una Ley Orgánica; no obstante, indica que del contenido de las disposiciones transitorias cuestionadas se desprende claramente que las mismas no se enmarcan dentro de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República, lo que hace que estas adolezcan de inconstitucionalidad por la forma.

Caso N.° 0007-11-IN

Inconstitucionalidad por el fondo de la disposición transitoria décima primera

Manifiesta la accionante que la disposición transitoria décima primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es atentatoria al principio de igualdad ante la ley, toda vez que la misma establece un trato discriminatorio en perjuicio de terceros acreedores y familiares de exadministradores y accionistas de los bienes incautados.

A su vez, señala que con la disposición transitoria décima primera se está desconociendo el derecho a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, por cuanto, a su criterio, se impide el ejercicio del derecho a la defensa de los exadministradores o accionistas de los bancos incautados respecto de las glosas insolutas de origen tributario o laboral que tuvieron lugar antes de la incautación. En tal virtud, considera que las mismas no pueden ser cargadas en perjuicio de los anteriores administradores o accionistas, ya que se estaría restringiendo el contenido de sus derechos y garantías constitucionales.

Manifiesta también que la disposición normativa en cuestión pretende imponer nuevas sanciones –responsabilidad personal y patrimonial– en contra de los exadministradores

y ex accionistas de los bancos incautados, contraviniendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

Señala la demandante que se está vulnerando el derecho a la seguridad jurídica al momento en que se pretende extinguir obligaciones y abrir nuevas cuentas por cobrar, sin ninguna técnica contable.

Inconstitucionalidad por la forma de la disposición transitoria décima primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Al respecto, indica que el referido Código fue aprobado de conformidad con el procedimiento previsto para la aprobación de una ley orgánica; sin embargo, manifiesta que del contenido de la disposición transitoria primera se desprende claramente que la misma no se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República, por lo que esta disposición es inconstitucional por cuestiones formales.

Pretensión

Caso N.° 0006-11-IN

Solicita la accionante en su demanda:

> Por los fundamentos jurídicos antes expuestos, demando que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad parcial, por el fondo y por la forma, del párrafo cuarto de la Disposición Transitoria Décima, de la Disposición Transitoria Décima Segunda y de la Disposición Transitoria Décima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicadas en el Registro Oficial N.º 306 del viernes 22 de octubre del 2010, toda vez que las mismas restringen garantías constitucionales, circunstancia que no permiten los numerales 4 y 9 del Art. 11 de la Constitución.

Caso N.° 0007-11-IN

Solicita la accionante en su demanda que "… la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, de la Disposición Transitoria Décima Primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial N.º 306 del viernes 22 de octubre del 2010".

Contestaciones a la demanda

Presidencia de la República

Comparece mediante escritos que obran a fojas 27 a 36 y a fojas 57 a 64 del expediente constitucional, el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, manifestando en lo principal que de la lectura de la disposición transitoria décimo primera, se puede apreciar con claridad que la misma cumple con el requisito de igualdad, puesto que puede ser aplicable a cualquier ciudadano que incurriera en el presupuesto previsto en esta.

Sostiene a su vez, que no se observa en ninguna de las partes un trato discriminatorio hacia nadie; que su redacción es totalmente neutral, absolutamente técnica y desde ningún punto de vista exonera a nadie de sus consecuencias ni impone requisitos censitarios ni títulos nobiliarios, como condición previa a su cumplimiento.

Indica también que lo que generan las glosas tributarias y las obligaciones laborales es la falta de pago o la falsedad en las declaraciones de impuestos, así como la falta de cumplimiento en relación a los deberes de todo empleador respecto de su fuerza laboral, hecho por el que deben responder quienes lo generaron irresponsablemente.

Señala que la norma demandada observa el principio de seguridad jurídica, por cuanto ofrece una certeza de protección de los derechos de los ciudadanos que fueron perjudicados por la crisis bancaria.

En lo referente a la disposición transitoria décimo primera, en su cuarto párrafo, indica que la accionante olvida lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, respecto a que la Agencia de Garantía de Depósitos perdió su vigencia jurídica y que todos sus activos, derechos y competencias pasaron a cargo del Ministerio de Finanzas, y que es en este contexto en que la Unidad de Gestión y Ejecución del Fideicomiso AGD CFN –dependencia del Ministerio de Finanzas– procura la obtención de los recursos necesarios para satisfacer los pagos respectivos, por lo que no existe ninguna contradicción con la disposición objetada.

A su vez, indica que la finalidad que el Fideicomiso AGD CFN No más Impunidad pueda capitalizar las empresas bajo su control con las utilidades generadas por otras en el ejercicio de sus actividades comerciales, no es otro que hacer que las mismas generen recursos suficientes para proceder al pago de las acreencias aún pendientes.

En lo referente a la disposición transitoria décimo segunda, manifiesta que no es intención del Estado mantener la propiedad de las empresas incautadas, sino que por el contrario, con la disposición de que las mismas no se someterán a los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se pretende que estas sean adquiridas por los ciudadanos, inversionistas o por los mismos trabajadores, agilitando así los procesos de venta para recuperar a la brevedad posible los valores correspondientes de la cartera vencida de la banca cerrada.

Respecto a la disposición transitoria quinta, señala que de conformidad con lo establecido en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, así como también en la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, se establecía que los miembros del Directorio de la Agencia de Garantías de Depósito gozaban de fuero de Corte Nacional.

En este sentido, manifiesta que en razón de las funciones encomendadas al presidente y los miembros de la Junta, al representante legal del Fideicomiso, al coordinador general de administración de Activos y Derechos de la ex AGD se les confirió el fuero de Corte Nacional, y que la disposición

objetada no hace más que establecer una fecha desde la cual dicho reconocimiento tiene lugar, lo que bajo ningún concepto implica que la misma tenga carácter retroactivo.

Indica también que el hecho de que las disposiciones transitorias cuestionadas se encuentren dentro del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es en razón de su contenido económico, guardando armonía con el objetivo constante en dicho cuerpo legal.

Asamblea Nacional

Comparece mediante escrito que obra a fojas 45 a 51 del expediente constitucional, el entonces presidente de la Asamblea Nacional, arquitecto Fernando Cordero Cueva, quien manifiesta:

Que la recurrente en ninguna parte de su demanda explica cómo las disposiciones transitorias impugnadas, afectan tanto derechos como garantías reconocidas en la Constitución de la República.

Señala que al haberse extinguido la Agencia de Garantía de Depósitos-AGD, por mandato de la disposición transitoria quinta de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, el Estatuto Orgánico de la AGD quedó sin valor jurídico, pues señala que lo accesorio corrió la suerte de lo principal; en tal virtud considera que las normas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prevalecen, por cuanto gozan de mayor jerarquía.

Respecto a la disposición transitoria décima segunda del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, considera que la recurrente en su demanda no distingue que las empresas incautadas mantienen el carácter de sociedades o empresas jurídicas de orden privado para su posterior venta, y no de orden público; en tal virtud no existe transgresión a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Indica que la Constitución de la República, al ser un cuerpo jurídico integral, en la labor de interpretación se debe excluir cualquiera que induzca a anular o privar de eficacia algunas de sus normas, conforme lo dispuesto en el artículo 427 de la Constitución de la República, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, solicita que mediante sentencia, el Pleno del Organismo deseche la demanda por ser improcedente e infundada.

Procuraduría General del Estado

Comparece mediante escrito que obra a fojas 67 a 72 del expediente constitucional, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y manifestó que la expedición del Código Orgánico no vulnera derechos como los del buen vivir, igualdad ante la ley y derecho a la seguridad jurídica, y que la accionante no explica con precisión cómo se produce la supuesta afectación de los derechos del buen vivir a partir del acto impugnado.

Que no existe inobservancia de la supremacía constitucional, pues la Asamblea Nacional, al expedir el Código Orgánico respetó el principio en cuestión.

Finalmente, solicita que se rechace la presente acción pública de inconstitucionalidad y que se declare que las disposiciones demandadas se encuentran en plena armonía con la Constitución de la República.

Terceros con interés

Comparece mediante escrito que obra a foja 21 del expediente constitucional, el Dr. Julio Maya Ribadeneira, en su calidad de procurador judicial de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público, UGEDEP, señalando que no puede una persona jurídica de nacionalidad extranjera y con domicilio fuera del país, por medio de un poder conferido a la señora Lilia Amaya Cornejo, demandar la constitucionalidad de normas, toda vez que al no encontrarse la empresa domiciliada en el país ni estar debidamente registrada en la Superintendencia de Compañías, no tiene derechos ni obligaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d**, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

El modelo constitucional vigente en el Ecuador desde el año 2008, además de garantizar un conjunto más amplio de derechos, establece la supremacía constitucional y la aplicación directa de la Constitución como la garantía del respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales. En este sentido, la Constitución de la República se posiciona como la máxima norma del ordenamiento jurídico, que orienta y delimita el actuar estatal conforme lo determinado en el artículo 424 de la Constitución.

De esta forma, tanto la Asamblea Nacional como todo órgano con potestad normativa, tienen la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Es decir, toda norma de rango infraconstitucional debe guardar conformidad con los preceptos constitucionales y con los instrumentos internacionales que reconozcan derechos.

A fin de precautelar dicha conformidad, se estableció el control abstracto de constitucionalidad como aquel mecanismo por medio del cual, el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia efectúa un examen de las disposiciones jurídicas, a fin de determinar si estas se encuentran en armonía con el texto constitucional. Es decir, el control abstracto de constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad normativa.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 011-13-SIN-CC, precisó:

> En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema[1].

La atribución de efectuar el control abstracto de constitucionalidad se encuentra conferida a la Corte Constitucional en el artículo 436 de la Constitución de la República, en el que se determina: "2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado". Siendo así, corresponde a la Corte verificar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, tanto por el fondo como por la forma, con el objeto de detectar aquellas que por su evidente contraposición con la norma constitucional, deban ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

> El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico.

Siendo así, la Corte Constitucional, como máxima garante de los derechos constitucionales, en el presente caso procederá a efectuar un control de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas demandadas, tanto por la forma como por el fondo, para lo cual verificará la conformidad de las prescripciones normativas con el texto de la Norma Fundamental y el procedimiento en el que se produjo la expedición de las disposiciones demandadas.

Análisis constitucional

Por las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente demanda de inconstitucionalidad por la forma y el fondo de las disposiciones transitorias décima, cuarto inciso; décima primera, décima segunda y décima quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, este Organismo estima pertinente formular los siguientes problemas jurídicos:

En cuanto al análisis constitucional por la forma

1. **En la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ¿se dio cumplimiento a los principios y reglas previstos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sobre las materias que son reguladas por ley orgánica?**

El artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Función Legislativa será ejercida por la Asamblea Nacional; en este orden, el artículo 120 del mismo cuerpo legal determina las atribuciones y deberes de esta, encontrándose para efectos del presente análisis lo siguiente:

> Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:
>
> 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Dentro de este contexto, la propia Constitución de la República establece en su artículo 132 las materias jurídicas que deben ser reguladas mediante ley, consagrándose de esta manera el principio de reserva legal para determinadas normas del ordenamiento jurídico. Así también, el artículo 133 de la norma *ibídem*, distingue las materias jurídicas que deben ser reguladas por ley orgánica, de la siguiente manera:

> **"Art. 133**.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.
> Serán leyes orgánicas:
> 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
> 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
> 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
> 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.
> La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.
> Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica."

Por otra parte, desde el artículo 134 hasta el artículo 140 de la Constitución de la República, se establecen las regulaciones generales del procedimiento de creación de la ley en cuanto a la iniciativa, requisitos, debates, sanción u objeción presidencial y trámite especial para proyectos de ley de urgencia económica.

En virtud de lo mencionado, en primer lugar, se analizará si la materia regulada por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tiene reserva de ley orgánica; y en

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 011-13-SIN-CC, caso N.º 0048-11-IN.

segundo lugar, si en la aprobación del proyecto de ley se cumplieron con las disposiciones constitucionales y legales para el trámite de creación del cuerpo normativo legislativo.

Respecto de si la materia regulada por la norma impugnada tiene reserva de ley orgánica

Conforme lo manifestado en párrafos precedentes, la legitimada activa considera que si bien el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública fue aprobado como ley orgánica, las disposiciones transitorias demandadas no se enmarcan dentro de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República, es decir, las materias que son reguladas por ese tipo de normas.

A fin de verificar lo anteriormente expuesto, el artículo 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece el objeto que persigue el referido cuerpo normativo:

> Art. 1.- Objeto.- El presente código tiene por objeto organizar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.
>
> Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobierno Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.

De la lectura de la norma se observa que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tiene como objeto regular el Sistema Nacional de Planificación Participativa, que implica a la ejecución de todos los planes y acciones que todas las instituciones que conforman el aparato estatal deben realizar en cumplimiento de sus fines, por lo que se evidencia claramente que la ley impugnada regula aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas.

En este sentido, se aprecia que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y por tal, las disposiciones normativas referidas por la accionante, se adecuan en su totalidad a lo establecido en el artículo 133 de la Constitución de la República, toda vez que las disposiciones transitorias décima, décima primera, décima segunda y décima quinta deben ser leídas e interpretadas de una manera integral con el resto de disposiciones prescritas en el ya mencionado código, y no de una manera aislada y excluyente.

De igual manera, este Organismo constata que las disposiciones transitorias demandadas guardan la debida armonía con el objeto y la temática del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en tanto hacen referencia a actos de administración financiera que comprenden a entidades públicas, tales como la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD – CFN NO MÁS IMPUNIDAD, y que a su vez involucran la planificación presupuestaria correspondiente.

Por todo lo expuesto *ut supra*, esta Corte concluye que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regula su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, por lo que se enmarca en lo dispuesto en el artículo 133 numeral 1 de la Constitución de la República, al tener por objeto normar el funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; además, las disposiciones alegadas como inconstitucionales, al ser parte integrante de este cuerpo normativo y circunscribirse al objeto de la ley en comento, cumplen con el indicado precepto constitucional; por tanto, se declara que las mismas no contravienen la Constitución de la República en cuanto a la forma.

Respecto del cumplimiento del procedimiento legislativo

El artículo 136 de la Constitución de la República establece, en lo principal, que todo proyecto de ley deberá referirse a una sola materia[2] y deberá contar con la correspondiente exposición de motivos. De la verificación de la norma expedida en el suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 22 de octubre de 2010, se puede verificar que la norma cuya inconstitucionalidad por la forma se impugna cumplió con estos requisitos al referirse únicamente respecto de la planificación del Estado y la consecuente normativa respecto del empleo de las finanzas públicas para el cumplimiento de los fines establecidos en la planificación.

El artículo 137 de la Constitución de la República establece que los proyectos de ley deben ser discutidos y aprobados en dos debates y que una vez aprobado el proyecto debe ser remitido al presidente de la República para su sanción u objeción. En este sentido, este Organismo observa que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue discutido y aprobado por la Asamblea Nacional en dos debates, siendo el primero el 27 de septiembre y el 7 de octubre de 2010, y el segundo el 14 de octubre de 2010. A su vez, esta Corte constata que mediante oficio N.° T-5458-SNJ-10-1558 del 20 de octubre de 2010, suscrito por el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, remitió la sanción presidencial al texto aprobado por la Asamblea Nacional, perfeccionándose el procedimiento de aprobación de la ley, para su promulgación en el Registro Oficial y nacimiento a la vida jurídica.

De todo el análisis *ut supra,* esta Corte, al observar que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue discutido, aprobado, sancionado y publicado de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución de la

[2] Respecto al principio de unidad de la materia, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N° 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso N° 0014-13-IN y acumulados N° 0023-13-IN y 0028-13 IN señaló que "… el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte".

República, toda vez que tuvieron lugar los dos debates correspondientes, así como también en virtud de que se contó con la respectiva sanción del presidente de la República para que pueda tener lugar su publicación y por cuanto se ha constatado que las referidas disposiciones guardan armonía con la unidad de la materia sobre la que versa el cuerpo normativo, concluye que no ha tenido lugar la inconstitucionalidad de las disposiciones legales en cuanto a la forma.

Análisis constitucional por el fondo

2) **Las disposiciones transitorias décima, en su cuarto párrafo; décima primera, décima segunda y décima quinta ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Texto de las normas impugnadas

> **Décima.-** De los activos, derechos y competencias de la ex AGD transferidos al Ministerio de Finanzas. Los activos, derechos y competencias que se transfirieron al Ministerio de Finanzas de conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, pasarán a partir de la publicación de la presente Ley a la Unidad de gestión y ejecución de derecho público del Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD. Para dicho efecto se emitirá el correspondiente acto administrativo […]
>
> El Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD, con sus propios recursos, podrá realizar todos los actos de administración financiera necesarios para la adecuada gestión de las empresas bajo su control, y podrá disponer de las utilidades que unas reporten, para la capitalización de otras, pudiendo también autorizar la entrega de recursos entre ellas a título de mutuo, previa entrega de las garantías y seguridades que se estilan.
>
> **Décima primera**.- En todos los casos en que el ente u organismo responsable del ejercicio de las facultades y competencias establecidas en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, conociere, ya sea de parte de la Superintendencia de Compañías u otro organismo de control, ya sea de parte de los actuales administradores o representantes de las empresas incautadas, que en estas empresas existen glosas por determinaciones tributarias u obligaciones insolutas de origen laboral generadas antes de la incautación; o de que en el mismo periodo de sus balances aparecen registros de obligaciones o pasivos para con personas naturales o empresas nacionales o extranjeras. De los cuales no existen actualmente sustentos documentales o, existiendo éstos, no se evidencie que en su oportunidad ocurrió un real ingreso de dinero en las cuentas sociales de las empresas hoy incautadas, procederá a extinguir tales obligaciones de los registros de las mismas en los balances correspondientes empresas, registrando el monto de tales obligaciones como una cuenta por cobrar en contra de los respectivos ex administradores o accionistas de los bancos respecto de los cuales se ejecutó la correspondiente incautación en base al inciso final del Art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, quienes serán personal y pecuniariamente responsables por tales obligaciones insolutas, y la entidad u organismo a cargo de los activos, derechos y competencias de la ex AGD dirigirá la gestión de cobranza respectiva por la vía que Ley les faculta, exclusivamente en contra de los ex administradores o accionistas de los bancos respecto de los cuales se realizó y fundamentó la incautación de la Agencia de Garantía de Depósitos.
>
> Igual trámite deberá darse a todas las obligaciones que aparezcan registradas en las empresas y que tengan como acreedores a personas vinculadas por parentesco hasta el cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad con los ex accionistas o administradores de los bancos respecto de los cuales se efectuó la correspondiente incautación o de los ex administradores de las empresas que fungieron antes del acto de incautación respectivo.
>
> **Décima segunda**.- Agregase, luego del punto final actual, un párrafo final al último inciso de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 48, de 16 de octubre de 2009, que dirá: "Mientras no se haya procedido a la venta o hasta que se conviertan en empresas públicas las sociedades o empresas incautadas por la extinta AGD no se someterán a los procesos determinados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y tampoco lo harán el ente jurídico que mantenga la propiedad fiduciaria y representación legal de las mismas".
>
> **Décima quinta.-** El presidente, Miembros de la Junta, el Representante Legal del Fideicomiso AGD-CFN NO MAS IMPUNIDAD y el Coordinador General de Administración de Activos y Derechos de la ex AGD, gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia por los actos, decisiones y resoluciones que hayan adoptado en el ejercicio de sus funciones a partir del 1 de enero de 2010.
>
> Los Directores de la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex AGD, los miembros de la Secretaría Técnica del Fideicomiso AGD- CFN NO MAS IMPUNIDA, y, los administradores, gerentes o representantes legales de las empresas incautadas por la AGD gozarán de fuero de Corte Provincial de Justicia, por lo actos y decisiones adoptados en el ejercicio específico de sus funciones desde el 1 de enero de 2010.
>
> En caso de que, por el ejercicio de dichas funciones se interponga cualquier tipo de acción legal en contra de los funcionarios y servidores públicos que actuaren en asuntos relacionados con la ex Agencia de Garantías de Depósitos, el Estado, a través de la Institución o entidad a la que pertenecen, asumirá los gastos que demande la contratación de profesionales que patrocinarán las causas que se presentaren.

El artículo 82 de la Constitución de la República determina qué se ha de entender por derecho a la seguridad jurídica, toda vez que establece "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".

Respecto al referido derecho, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.° 039-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.° 0941-13-EP, señaló que "… este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento".

Ahora bien, es claro entonces que toda autoridad debe enmarcar el ejercicio de sus funciones dentro de lo previsto en el ordenamiento jurídico. En este contexto la acción pública de inconstitucionalidad, conforme lo ha manifestado el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.° 003-14-SIN-CC, dictada dentro del caso N.° 0014-13-IN, y acumulados N.° 0023-13-IN y 0028-13-IN, se "… estableció como aquel mecanismo por medio del cual el máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia efectúa un examen de las disposiciones jurídicas, a fin de determinar si estas se encuentran en armonía con el texto constitucional. Es decir, el control abstracto de constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad normativa"[3].

Así también, el Pleno del Organismo, en su sentencia N.° 011-13-SIN-CC, dentro del caso N.º 0048-11-IN, señaló que:

> En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema[4].

Resulta claro entonces que lo que se pretende mediante toda acción pública de inconstitucionalidad es evitar que las disposiciones normativas promulgadas en el marco del ejercicio de una facultad normativa, sean contrarias al texto constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional, en su sentencia N.° 003-13-SIN-CC, dictada dentro del caso N.° 0042-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11-IN, estableció que "… se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objetos de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconsitucional".

A su vez, resalta en la referida decisión la siguiente conclusión adoptada por el Pleno del Organismo:

> En mérito de lo expuesto, considerando que de las alegaciones esgrimidas se desprende un conflicto de índole infraconstitucional, y dejando en claro que no se trata de una residualización de la acción pública de constitucionalidad, esta Corte determina que se encuentra impedida para invadir las competencias que la Constitución y las leyes confieren a la Función Judicial, nos referimos en particular a la jurisdicción contencioso administrativa, sede pertinente para conocer presuntas vulneraciones que se generen como consecuencia de una contravención al principio de jerarquía normativa que no involucre normas de rango constitucional.

Ahora bien, una vez establecida esta línea argumentativa, esta Corte estima necesario referirse a las afirmaciones realizadas por parte de la legitimada activa en el marco del problema jurídico sujeto a estudio.

Respecto a las Disposiciones Transitorias décima, cuarto inciso, y décima segunda

En la disposición transitoria décima, cuarto inciso del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la accionante indica que se encuentra en "franca contraposición" con lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, así como también con lo establecido en los artículos 1 y 2 del Estatuto Orgánico de la Agencia de Garantía de Depósitos.

En lo que respecta a la Disposición Transitoria Décima Segunda, la legitimada activa señala que la disposición demandada es contraria a lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, así como también a lo prescrito en los artículos 1 y 2 del Estatuto Orgánico de la entonces Agencia de Garantía de Depósitos, en tanto indica que se ha desnaturalizado el verdadero fin que perseguían las incautaciones realizadas en los bienes de la banca cerrada.

Ahora bien, de lo manifestado, la Corte Constitucional evidencia con claridad que las alegaciones realizadas por parte de la legitimada activa respecto de las disposiciones transitorias décima, cuarto inciso, y décima segunda se circunscriben exclusivamente a la existencia de una posible antinomia o contradicción entre disposiciones normativas de naturaleza infraconstitucional, pretendiendo de esta manera que esta Corte se pronuncie al respecto por medio del ejercicio de un control abstracto de constitucionalidad.

Esta Corte, en atención a lo señalado en párrafos precedentes, así como también a las argumentaciones realizadas por la legitimada activa y toda vez que de estas se constata que la real pretensión de la accionante es que este Organismo se pronuncie sobre la existencia de una antinomia entre disposiciones normativas infraconstitucionales, determina que no es de su competencia, ya que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes, razón por la cual y en aras de garantizar la observancia al derecho a la seguridad jurídica, esta Corte, en armonía con lo manifestado en su sentencia N.° 003-13-SIN-CC dictada dentro del caso N.° 0041-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11-IN[5], no se pronunciará

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 003-14-SIN-CC, caso N.° 0014-13-IN y acumulados N.° 0023-13-IN y 0028-13-IN.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 011-13-SIN-CC, caso N.° 0048-11-IN.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SIN-CC dentro del caso N.º 0042-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11 IN "… se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional".

sobre las alegaciones realizadas por la accionante en lo que respecta a las disposiciones transitorias décima en su párrafo cuarto y décima segunda del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Respecto a la Disposición Transitoria Décima Quinta

En lo que respecta a la disposición transitoria décima quinta, la accionante señala que en nuestra legislación, la ley no tiene efecto retroactivo y que a pesar de eso, la referida disposición otorga de manera retroactiva fuero de Corte Provincial y Nacional de Justicia a los miembros del Fideicomiso AGD – CFN NO MÁS IMPUNIDAD, así como también a los administradores de las empresas incautadas ante posibles juzgamientos por los actos, decisiones y resoluciones que hayan adoptado en el ejercicio de sus funciones a partir del 1 de enero de 2010. De este modo, a su juicio, se atenta contra el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Del contenido de la disposición normativa previamente citada, resaltan fundamentalmente dos aspectos importantes, a saber: siendo uno de estos la concesión de fuero de Corte Nacional de Justicia para el presidente, miembros de la junta, representante legal del Fideicomiso AGD NO MÁS IMPUNIDAD, coordinador general de administración de activos y derechos de la ex AGD, así como el otorgamiento de fuero de Corte Provincial de Justicia para los directores de la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex AGD, los miembros de la Secretaría Técnica del Fideicomiso AGD – NO MÁS IMPUNIDAD, y los administradores, gerentes o representantes legales de las empresas incautadas por la AGD.

El segundo aspecto que resalta del contenido de la disposición transitoria en cuestión, tiene que ver con los efectos que produce la referida concesión, por cuanto conforme se desprende, los efectos de la misma surten efectos a actos y decisiones que han tenido lugar antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –22 de octubre de 2010–.

Ahora bien, en virtud de lo manifestado se estima pertinente referirse a la institución jurídico procesal del fuero, así como al principio de irretroactividad de la norma.

En este orden, en lo que se refiere a la institución jurídico procesal del fuero, el Pleno de la Corte Constitucional, en su sentencia N.° 030-13-SCN-CC, dictada dentro del caso N.° 0697-12-CN, determinó que:

> (…) El fuero ha significado el lugar del juicio, esto es, el lugar o sitio en que se hace o administra justicia. Significa la competencia a la que legalmente el agente de la infracción penal está sometido y por derecho le corresponde, en razón de las funciones que al tiempo de la comisión ostenta el agente del mismo. Por tanto, en estricto sentido el fuero es equivalente a: juzgado o tribunal.

Se evidencia entonces que la institución jurídico procesal del fuero implica exclusivamente la determinación de la autoridad jurisdiccional competente para conocer las posibles infracciones cometidas en ejercicio de una función pública en determinado cargo. Es de esta manera que tanto la Constitución de la República como otras normas infraconstitucionales establecen fueros diferentes para ciertas autoridades, dada la naturaleza de su cargo, y las competencias que estas personas desempeñan en la función pública.

De lo transcrito se evidencia que la disposición constitucional se limita única y exclusivamente a determinar la autoridad jurisdiccional que se encargará de conocer y, de ser el caso, juzgar las posibles infracciones que cometieren los asambleístas en el ejercicio de sus funciones.

Así también, este Organismo precisa que la concesión de determinado fuero no implica bajo ningún concepto que las personas que se vayan a beneficiar del mismo, estén exentas de responsabilidades por sus actuaciones; es decir, la institución jurídica del fuero no puede ser entendida como una exención de responsabilidad, así como tampoco una ausencia de juzgamiento respecto de las actuaciones realizadas en el ejercicio de determinada dignidad.

En cuanto al principio de irretroactividad de la norma, dentro del ejercicio de las competencias del control de constitucionalidad, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, a través de su sentencia N.º 026-10-SCN-CC dictada dentro del caso N.º 0025-10-CN señaló que "Uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad, que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación".

Así también, el Pleno del Organismo en la referida decisión manifestó:

> (…) el principio de irretroactividad es una expresión del valor de seguridad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional el principio de la irretroactividad se entiende como un planteamiento básico de la organización jurídica del Estado, pues la seguridad de los ciudadanos y la propia equidad exigen que las situaciones creadas al amparo de la anterior norma se conserven o, al menos, que los derechos adquiridos se mantengan y respeten a pesar de que la nueva norma no prevea derechos semejantes en el futuro. Es decir, que las normas no tienen efecto alguno en situaciones ocurridas antes de su promulgación, salvo que en ellas se disponga lo contrario (…).

En este sentido, este Organismo comparte el criterio esgrimido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 4 de marzo de 2011, dictada dentro del caso Abrill Alosilla y otros vs. Perú, en tanto manifestó en su párrafo 82 que "…la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes".

De lo manifestado, se constata principalmente que la ley no debe disponer sino para lo venidero, y que el principio de irretroactividad de las normas pretende resguardar aquellas situaciones jurídicas previas debidamente consolidadas con

anterioridad a la vigencia de una disposición normativa, así como también respecto de aquellas que han producido efectos jurídicos, para de esta manera garantizar la observancia al derecho a la seguridad jurídica y garantizar la certeza de la sociedad respecto a los efectos de la aplicación de las disposiciones normativas previas y públicas por parte de la autoridad pública competente.

En el caso *sub examine*, la norma jurídica impugnada otorga fuero de Corte Nacional y de Corte Provincial, en su caso, a las acciones que se inicien en contra de los actos realizados por diversas autoridades vinculadas a la administración del fideicomiso AGD NO MÁS IMPUNIDAD, de otras autoridades de la extinta Agencia de Garantía de Depósitos y de la administración de las empresas incautadas a la banca cerrada como consecuencia de la crisis financiera del año 1999, que hayan sido efectuados con posterioridad al primero de enero de 2010, es decir, diez meses antes de la vigencia de la ley, lo que *prima facie* indicaría que la norma está regulando hechos anteriores a la vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Sin embargo, es pertinente señalar, en primer lugar, que la norma jurídica se refiere a la competencia que tienen los jueces de la Corte Nacional y las Cortes Provinciales de Justicia para conocer acciones relacionadas con actos efectuados por las autoridades determinadas en la norma jurídica en comento, cuestión que no afecta de ninguna manera situaciones jurídicas preexistentes, ya que el fuero no implica privilegio de ninguna clase o altera el tratamiento que debe darse a las alegaciones o la carga de la prueba de estas causas. Además, la disposición normativa impugnada aplica a las acciones nuevas que se inicien en contra de las personas a quienes se les estableció este fuero especial, sin hacer mención sobre los procesos que hayan sido iniciados con anterioridad a la vigencia de la ley, y por ende, se mantiene la competencia que haya sido radicada en estas acciones judiciales iniciadas con anterioridad a la vigencia de la ley, procurando a las partes procesales de estos juicios la certeza respecto a la aplicación de los preceptos jurídicos pertinentes y al ejercicio pleno de sus derechos, garantizándose de esta manera su derecho a la seguridad jurídica, cuyo núcleo esencial se constituye en la "(…) la certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente".

De todo lo expuesto *ut supra*, con relación a la inconstitucionalidad alegada respecto a las disposiciones transitorias décima, cuarto inciso, décima primera, décima segunda y décima quinta, esta Corte Constitucional concluye que las normas indicadas no vulneran el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

3) **Las Disposiciones Transitorias Décima Primera y Décima Segunda ¿vulneran el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República?**

Respecto al derecho en cuestión, este Organismo, en la sentencia N.° 117-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 0619-12-EP, señaló que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: una formal "…que implica un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación" y una material que se encuentra establecida en el artículo 22 numeral 2 tercer inciso de la Constitución de la República y "…que supone en cambio, que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y el ejercicio de sus derechos".

Así también, esta Corte, en su sentencia N.° 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso N.° 0014-13-IN y acumulados N° 0023-13-IN y 0028-13 IN, concluyó que:

> (…) al examinar una norma jurídica que establece un trato diferenciado para una misma situación fáctica se deben considerar ambas dimensiones, ya que no puede existir un trato diferenciado, a menos que tal diferenciación sea fundamentada, razonable y proporcional para quienes lo reciben, y que la justificación de la norma distintiva exima a quienes la expidieron de generar un trato discriminatorio (…).

En este contexto, se estima pertinente retomar lo manifestado en párrafos precedentes respecto a las alegaciones realizadas por parte de la legitimada activa en lo concerniente a las disposiciones transitorias sujetas a estudio.

Al respecto, este Organismo considera oportuno referirse a las siguientes afirmaciones:

> "…la norma que se objeta por medio de la presente demanda establece un trato discriminatorio, en perjuicio de terceros acreedores y familiares acreedores de ex administradores y accionistas de los bienes incautados" (respecto a la Disposición Transitoria Décima Primera).
>
> "En efecto, con el propósito de establecer medidas para pagar a los depositantes de los bienes incautados, específicamente a los del Filanbanco, se establecen medidas, que en cambio, perjudican a terceros acreedores a quienes se les pretende incautar sus acreencias sin que luego tengan ante quien hacer valer sus derechos" (respecto a la Disposición Transitoria Décima Primera).
>
> "(…)en desconocimiento al principio de igualdad ante la ley así como también del derecho a la seguridad jurídica, se dispone que mientras no se haya procedido a la venta o hasta que no se hayan convertido las empresas incautadas en empresas públicas no se someterán a los procesos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública". (Disposición Transitoria Décima Segunda).

De la transcripción realizada se observa que el argumento de la accionante sobre la supuesta vulneración del derecho a la igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República se centra en la consideración de que las medidas previstas para el pago de los depositantes perjudican a terceros acreedores en tanto se les pretende "incautar sus acreencias" y que las empresas incautadas de la banca cerrada deben ser regidas por el sistema nacional de compras públicas.

Respecto de la disposición transitoria décima primera

Ahora bien, del contenido de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, este Organismo constata que el legislador

estableció exclusivamente que los exadministradores y ex accionistas de las instituciones financieras incautadas serán responsables por las glosas por determinaciones tributarias u obligaciones laborales de naturaleza laboral generadas antes de la incautación.

A su vez, la disposición transitoria establece que serán de responsabilidad de los ex administradores o accionistas de los bancos incautados las obligaciones o pasivos para con personas naturales o empresas nacionales o extranjeras que no se encuentren debidamente sustentadas, o en su defecto, que encontrándose debidamente documentadas no exista constancia sobre el real ingreso de dinero en las cuentas sociales de las empresas incautadas, así como también de aquellas obligaciones que aparezcan registradas en las empresas y que tengan como acreedores a personas vinculadas por parentesco hasta el cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad con estos.

Así también, se constata que la disposición en cuestión determina que será la entidad u organismo a cargo de los activos, derechos y competencias de la ex Agencia de Garantía de Depósitos, la que se encargará de las gestiones de cobranza referidas anteriormente.

De lo manifestado se desprende con claridad que la intención del legislador fue determinar quiénes serán responsables de las obligaciones que no fueron debidamente cumplidas, tal es así que la norma en cuestión en lo pertinente establece que la gestión de cobro se la realizará "… exclusivamente en contra de los ex administradores o accionistas de los bancos respecto de los cuales se realizó y fundamentó la incautación de la Agencia de Garantía de Depósitos".

A su vez, esta Corte observa que la norma infraconstitucional cuestionada no establece ningún tipo de mecanismo o disposición tendiente a incautar acreencias de terceros acreedores, así como tampoco trato discriminatorio alguno en contra de estos, conforme lo alegado por la accionante; lo que advierte este Organismo es que se determina que en el marco de lo establecido en la ley, la entidad u organismo a cargo de los activos y derechos de la ex Agencia de Garantía de Depósitos realice las gestiones de cobranza en contra de los exadministradores o accionistas de los bancos o empresas incautadas por las obligaciones incumplidas.

En tal virtud, se puede considerar que con la referida disposición normativa se pretende que no queden insolutas aquellas obligaciones adquiridas por los exadministradores y accionistas de las empresas incautadas por parte de la ex Agencia de Garantía de Depósitos, en sus respectivos periodos de funciones.

Así, este Organismo concluye que la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no vulnera el principio de igualdad, en tanto no establece ningún trato discriminatorio en contra de terceros acreedores, de los familiares de los exadministradores o accionistas de los bancos o empresas incautadas por la ex Agencia de Garantías de Depósitos.

Respecto de la disposición transitoria décima segunda

La disposición transitoria décima segunda del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que las empresas incautadas por la ex AGD, es decir, aquellas compañías que pertenecían o se encontraban vinculadas a la banca cerrada en la crisis financiera del año 1999, no se someten al régimen de contratación pública, ni tampoco el ente jurídico al que se ha atribuido la representación y propiedad fiduciaria de estas empresas.

Así también, de la esencia de la disposición demandada se extrae que las empresas incautadas no se someterán al régimen de contratación pública durante este período de tiempo, a menos que se conviertan en empresas públicas o se proceda a su venta, previéndose una especie de régimen especial mientras estas compañías se encuentren bajo propiedad de los fideicomisos creados para el efecto.

En este contexto, es pertinente señalar que las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se aplican a las entidades que conforman el sector público y a entidades de derecho privado en las que el Estado tiene una participación, ya sea con la titularidad de paquetes accionarios, activos, recursos o financiamiento. Frente a esta disposición, cabe recalcar que las empresas incautadas a la banca privada por la ex Agencia de Garantía de Depósitos no responden a estos presupuestos, ya que no forman parte del sector público al no estar comprendidas en ninguna de las categorías establecidas en el artículo 225 de la Constitución de la República[6] ni tampoco son entidades de derecho privado en las que el Estado tiene participación, ya que la titularidad de las mismas se encuentra dada en fideicomisos mercantiles de naturaleza privada, que tienen por finalidad la venta de los activos bajo su administración, con el objetivo de pagar a los depositantes de los bancos cerrados por la crisis económica, motivo por el que no pueden comprenderse en la esfera del derecho público y, por ende, no pueden recibir el mismo tratamiento de las empresas públicas y demás entidades obligadas de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que la disposición acusada no violenta el principio de igualdad ante la ley.

Por todo lo expuesto, de todo el análisis *ut supra* respecto a la inconstitucionalidad alegada, esta Corte Constitucional concluye que las disposiciones transitorias décima primera y décima segunda del Código Orgánico de Finanzas Públicas no vulneran el derecho a la igualdad, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

---

[6] **Art. 225**.- El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0006-11-IN y 0007-11-IN ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 024-15-SIN-CC

CASO N.º 0036-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por los señores Nelson Maza Obando y Milton Rodrigo Altamirano Escobar, el 4 de junio de 2011, en relación al artículo 635 del Código del Trabajo.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, en providencia del 13 de septiembre de 2011, estableció que reúne todos los requisitos de admisibilidad, admitió a trámite la acción y dispuso: 1) Córrase traslado a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de 15 días; 2) Requiérase al presidente de la República y presidente de la Asamblea Nacional, dentro del mismo término, para que remitan el expediente con los informes y demás documentos respectivos que dieron origen a la norma impugnada y, 3) Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.º 020-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, comunica al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, que ha sido designado juez sustanciador de la causa, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, por lo que se remite el expediente con el fin de que se dé el trámite correspondiente de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, mediante providencia dictada el 1 de febrero de 2013 a las 08h04, avocó conocimiento de la presente causa en calidad de juez constitucional sustanciador.

De la demanda y sus argumentos

El accionante manifiesta que la Constitución de la República establece en el artículo 326 numeral 2, que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles, será nula toda estipulación en contrario, además que el artículo 424 numeral 2 *ibídem*, señala que: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público", lo que es contravenido por lo señalado en el artículo 635 del Código del Trabajo.

Uno de los principios constitucionales que amparan a los trabajadores, es la irrenunciabilidad e intangibilidad de sus derechos y cualquier estipulación que lo contraríe resulta nula. Este derecho fundamental del trabajador se cristaliza en virtud de que es obligación del empleador cumplir con la Ley y en este sentido, cumplir con el pago de utilidades

en las fechas determinadas y dada la terminación laboral pagar al trabajador su derecho adquirido por el tiempo del vínculo contractual; es decir, no debe esperar que se plantee una acción laboral para cumplir con dichas obligaciones, situación que está justificada por el artículo 97 del Código del Trabajo, en concordancia con lo dispuesto por el último inciso del artículo 328 de la Constitución de la República que determina: "Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades liquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley".

No es posible que la norma legal impugnada beneficie a empleadores morosos que no cumplen con la ley, ya que establece la prohibición al trabajador de reclamar sus beneficios a través de la vía legal, por los derechos adquiridos, una vez transcurridos tres años, cuando lo justo hubiese sido que el empleador cancele a tiempo todas sus obligaciones patronales, así como las provenientes del finiquito de la relación laboral. Los derechos laborales de los trabajadores a más de ser irrenunciables e intangibles son privilegiados. En consecuencia, la norma impugnada viola el derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

El texto de la prescripción normativa impugnada establece: "Art. 635.- Prescripción de las acciones provenientes de actos o contratos.- Las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, contados desde la terminación de la relación laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos que siguen y en los demás casos de prescripción de corto tiempo, especialmente contemplados en este Código".

Pretensión

El accionante solicita: "Se declare la inconstitucionalidad del artículo 635 del Código del Trabajo, codificación 2005-017, publicado en el Registro Oficial No. 167-XII-2005".

De los argumentos de la Asamblea Nacional

Mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2011, el Presidente de la Asamblea Nacional manifiesta que la prescripción es una institución jurídica ligada al transcurso del tiempo que opera para la creación o extinción de derechos y obligaciones, la prescripción liberatoria extingue el derecho por el transcurso del tiempo ante la actividad del creador y solo puede afectar a los derechos subjetivos provistos de acción; es decir, dotados de una prestación accionable como medios para imponerlos y hacerlos valer ante la justicia, debe hacérsela valer por quien se verá beneficiado por ella.

En el derecho laboral, la prescripción implica la pérdida del derecho por parte del trabajador y la cesación de la obligación por parte del empleador, dado que se pierde la oportunidad de reclamar, lo que es análogo para el caso de los empleadores en que su derecho para reclamar en caso de trabajos defectuosos prescribe en un mes, lo que garantiza la seguridad jurídica al evitar que perduren los conflictos laborales.

El principio de irrenunciabilidad de derechos es aquel que limita la autonomía de la voluntad para ciertos casos específicos relacionados con los contratos individuales de trabajo. Bajo este principio el trabajador está imposibilitado de privarse voluntariamente de las garantías que le otorga la legislación laboral, aunque sea por beneficio propio.

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2011, manifiesta que la apreciación de los accionantes es subjetiva e incoherente y no expone los argumentos claros de cómo el acto normativo impugnado va en contra de la norma constitucional que establece que los derechos de los trabajadores son irrenunciables; el error de los demandantes radica en equiparar los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad con imprescriptibilidad. El artículo 326 numeral 2 de la Constitución expresamente, señala que el derecho al trabajo se sustenta en los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad, mas no establece la imprescriptibilidad de los mismos.

En consecuencia, el Código del Trabajo en su artículo 635 lo que hace es señalar que la acción para reclamar derechos laborales prescribe en tres años, de tal manera que, esta normativa, bajo ningún concepto, contraviene disposición constitucional alguna.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para: "(…) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado".

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Título III, Control Abstracto de Constitucionalidad, artículos 74 - 98, trata de esta acción; de manera particular, el artículo 74 señala: "Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico".

Análisis constitucional del caso

Marco general

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador,

conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional con la finalidad de realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Para tal efecto debe interponerse la preindicada acción ante la Corte Constitucional.

En este marco, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad, en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad *per se* da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualesquier otra norma[1]. Señala además que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y por la omisión, en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada se encuentra transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio, compete a la Corte Constitucional determinar si el contenido de la norma señalada, contraviene el texto constitucional. En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, por el cual la norma infraconstitucional, debe, necesariamente, mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales cuanto en los procedimientos de elaboración con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional, requiere indispensablemente un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Determinación del problema jurídico

[1] Constitución de la República artículo 424

[2] Constitución de la República artículo 425

[3] Constitución de la República artículo 426

[4] Constitución de la República artículo 427

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si el artículo 635 del Código del Trabajo, contraviene el texto constitucional, específicamente, el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República.

Para el efecto, se enuncia el problema jurídico a resolver en los siguientes términos:

La vigencia del artículo 635 del Código del Trabajo, ¿afecta lo dispuesto en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución?

Resolución del problema jurídico

La vigencia del artículo 635 del Código del Trabajo, ¿afecta lo dispuesto en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución?

Para resolver el problema planteado se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y el fondo de la norma impugnada para acto seguido, pronunciar la existencia o no de contraposición con lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

En el caso sometido a estudio cabe señalar que el artículo que se impugna es parte del Código del Trabajo, cuerpo legal publicado en el suplemento N.º 167 del Registro Oficial del 16 de diciembre de 2005, promulgado según las normas constitucionales vigentes a esa fecha, bajo lo establecido por los artículos 140 y siguientes de la Constitución de 1998. Esta situación en la actualidad guarda relación con lo dispuesto en la Constitución de la República de 2008 en el artículo 132 y siguientes, por lo que no se evidencia que adolezca de vicio de inconstitucionalidad por la forma.

De igual manera se establece que la Ley Orgánica de Justicia Laboral, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 530 del 20 de abril de 2015, fue promulgada respetando los procedimientos previos establecidos en los artículos 132 y siguientes de la Constitución de la República.

Se señala como antecedente que la presidenta de la Asamblea Nacional, con oficio N.º PAN-GR-2015-0596 del 15 de abril, remitió al presidente de la República la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que la Función Legislativa discutió y aprobó, en un primer debate, el 29 de diciembre del 2014 y el 6 de enero del presente año y en un segundo debate el 14 de abril de 2015. Dicha ley fue sancionada por el primer mandatario, por lo que, conforme lo dispuesto en los artículos 137 de la Constitución de la República del Ecuador y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió a su vez al Registro Oficial, para su publicación.

Respecto de lo cual, La Ley Orgánica de Justicia Laboral establece del artículo 1 al artículo 59, las reformas al Código del Trabajo, sin que estas modifiquen el texto del artículo 635 del mencionado código, que hoy es materia de estudio, situación que permite que su análisis sea desarrollado.

Se observa además, que la vigencia del referido artículo 635, responde a que se lo incluyó en un primer momento dentro del Código del Trabajo y en un segundo momento, al no ser modificado o derogado por la Ley Orgánica de Justicia Laboral, lo que justifica su constitucionalidad formal.

Examen de constitucionalidad por el fondo

En relación al análisis desarrollado en líneas anteriores, cabe dilucidar si el contenido del artículo 635 del Código del Trabajo, contraviene el texto constitucional es así que empezará el estudio, señalando qué es lo que significa la prescripción de las acciones provenientes de actos o contratos. A consideración del accionante, el artículo 635 del Código del Trabajo, transgrede lo señalado en el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución del la República, que manifiesta: "El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario (…)".

La Constitución garantiza a través del desarrollo de sus principios y de la aplicación de los trámites previstos la tutela de los derechos laborales, estableciendo en su artículo 33 que:

> El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado" y en la misma línea garantista, la Carta Fundamental señala que, el derecho a la libertad de trabajo incluye la prohibición de realizar un trabajo gratuito o forzoso[5]; entonces, establece además, dentro del Régimen de Desarrollo como objetivo de la Soberanía Económica, el "impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales[6].

En este sentido, el Estado garantiza el derecho al trabajo y reconoce todas sus modalidades, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores, bajo los principios señalados en el artículo 326 de la Constitución de la República de entre los cuales, en el numeral 2, se señala: "los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario".

De esta manera, siempre deberá observarse todas las normas que garanticen los derechos laborales y en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones tomarse, principalmente en cuenta, la garantía del cumplimiento de las normas y derechos que le asisten a las partes dentro de la relación laboral, así como en la resolución de un proceso en el que se resuelvan las posibles controversias que puedan suscitarse de esta.

En tal sentido, dentro de los procesos laborales, la Constitución de la República consagra al derecho a la seguridad jurídica, entendido como el respeto a sus preceptos

---

[5] Ver: Artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República

[6] Ver: Artículo 284 numeral 6 de la Constitución de la República

y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes[7]. Además, este presupuesto guarda, en su sentido intrínseco, que las normas deben precautelar una correcta protección de los derechos de los ciudadanos, esto es que la administración de justicia tiene que estar regulada por la capacidad que tengan las personas para acceder a ella, de manera que el ámbito de protección se debe entender con un enfoque finalista e interpretativo, para develar su contenido en sentido amplio.

Hay que puntualizar que el contrato en el área laboral, radica en la autodeterminación de la voluntad de las personas para decidir su celebración, así como en la potestad de elegir al cocelebrante y fijar, de común acuerdo, su modo de ejecución acorde al objeto de regulación contractual, por lo que también debe entenderse que, al llegar al fin de la relación laboral, se desprenderán de esta circunstancia, situaciones jurídicas que posicionarán de manera distinta al trabajador y al empleador, por el hecho de las pretensiones y obligaciones cubiertas que puedan surgir en relación a cada uno de ellos.

Por lo que, de la relación laboral, eminentemente contractual, respecto del empleador, surge la obligación de satisfacer, de manera completa y oportuna, los derechos individuales y colectivos del trabajador, destacándose, entre los primeros, la referente al pago de la remuneración y demás beneficios de carácter económico, establecidos, a partir del marco constitucional en el Código del Trabajo, en la Ley de Justicia Laboral y en el contrato laboral, sea este individual o colectivo, obligaciones que en la mayoría de los casos, deben cubrirse mientras dura efectivamente, la relación laboral, debiendo también hacerlo aún, después de que esta concluya, si por alguna razón no han sido satisfechas de manera oportuna.

Por otro lado, surge también la obligación de respetar la estabilidad laboral en virtud de la cual, el empleador debe abstenerse de despedir intempestivamente al trabajador, obligación que, en el caso de irrespetarse, genera la sanción indemnizatoria que el empleador debe pagar al trabajador mediante la cancelación de los valores que la ley determina para tales casos, obviamente, luego de que ha concluido el vínculo contractual.

Las obligaciones que el contrato laboral genera respecto del trabajador, se sintetizan principalmente, en el cumplimiento de las labores que debe ejecutar, en las condiciones pactadas, sea de tiempo, lugar, calidad o de otra naturaleza lícita y que se determinan en dicho contrato.

En consecuencia, la terminación de la relación laboral, que también es regulada por la ley, genera obligaciones, principalmente, al empleador, con los consecuentes derechos a favor del trabajador, cuyo reclamo en el caso de no ser satisfechos oportuna y debidamente, debe efectuarse mediante el ejercicio de acciones legales, determinadas en las leyes laborales y sujetas a las condiciones establecidas en las mismas.

El artículo 635 del Código del Trabajo que se refiere a la "prescripción de las acciones provenientes de actos o contratos", establece que "las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, contados desde la terminación de la relación laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos que siguen y en los demás casos de prescripción de corto tiempo, especialmente contemplados en este Código".

La prescripción es una institución propia del derecho por la cual, el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar o extinguir derechos, previniendo nuevos escenarios jurídicos, en donde las condiciones frente a la exigibilidad pueden haber variado. En este caso, es clara la intención del legislador, quien al establecer un tiempo máximo prudencial, limitó el ejercicio de las acciones con el propósito de que sea, a través de la prescripción (al decurrir un determinado tiempo), que se extinga la accionabilidad de los procesos jurídicos laborales, respecto de obligaciones que puedan deducirse de la terminación de la relación jurídica laboral.

La regla entonces, en materia de extinción por prescripción de las acciones provenientes de actos o contratos una vez fenecida la relación laboral, está dada por la restricción para accionar reclamos de beneficios laborales, una vez cumplida la condición constante en la norma, esto es, el transcurso de tres años, por lo que el enunciado plasma por prescripción en materia laboral, el plazo en el que se debe ejercitar un derecho y que de no hacerlo este se extingue.

En este sentido, las limitaciones que impone el legislador al desarrollo de los derechos, deben ser proporcionados al ejercicio y disfrute de los mismos, no deben afectar a su núcleo esencial y sobre todo deben estar enfocadas a mantener el espíritu del constituyente en cuanto a su concepción. Lo que se ha limitado, mediante la regla establecida en el artículo 635 del Código del Trabajo es el tiempo en el cual se debe ejercer una acción laboral, más no el tiempo en que se debe renunciar a ellos.

Bajo estos argumentos, en el caso *sub judice*, los derechos laborales y las acciones correlativas no son sometidos a renuncia, ya que estos dejan de ser exigibles solo en relación a la prescripción de la acción establecida para reclamarlos, basada en el transcurso del plazo señalado, dejando entre ella, un tiempo prudente para ejercerla, situación que no impide el ejercicio del derecho, tomando en cuenta además, que la prescripción no depende de la voluntad de las partes contratantes, ni de la sola decisión de una de ellas.

Los derechos laborales y sus acciones, se ejercen a lo largo de la relación laboral y más aún después de ella, ya que deben ser asistidos en su totalidad para que no se vean afectados. La ley establece un plazo de tres años como tiempo prudencial, durante los cuales el trabajador puede reclamar sus derechos producto del contrato de trabajo, una vez que este ha fenecido y plazos de presentación menores en casos específicos, lo que evidencia que sus derechos laborales no son transgredidos por la implementación de la prescripción, como limitante para iniciar una acción judicial, ya que la prescripción opera luego de transcurrido el plazo prudencial señalado.

[7] Ver: artículo 82 de la Constitución de la República

Respecto de lo cual hay que señalar que la irrenunciabilidad responde a la protección de los derechos otorgados en favor del trabajador y al hecho de declarar como nulos a todos los actos y estipulaciones que acarreen la renuncia de los mismos, siempre que estos no estén regulados por la ley. Por otro lado, la intangibilidad establece que esos mismos derechos, no puedan ser alterados ni cambiados.

En esta línea de análisis se establece que lo que el legislador quiere proteger al establecer que "las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, contados desde la terminación de la relación laboral"[8], es el acceso al derecho de ejercer las acciones legales ya que el cumplirse con el trámite jurídico laboral correspondiente dentro del tiempo señalado, garantiza una correcta relación entre el ejercicio del derecho y el modo en que las obligaciones de las partes procesales deben ser cumplidas.

Se reitera de esta manera que de conformidad con la norma impugnada, el trabajador tiene tiempo suficiente para reclamar sus beneficios, ya que obviamente tendrá conocimiento de la terminación de la relación laboral, por lo que, al no hacerlo, actúa en ejercicio de su libre determinación.

Por lo tanto, el limitar el acceso del derecho, guarda armonía con el modo en que este debe operar, no se está restringiendo la aplicación del mismo, sino, más bien, se está limitando el tiempo para su reclamación, tampoco se está ante una acción u omisión normativa que impida directamente el ejercicio del derecho laboral, puesto que deja el lapso de tres años para que se lo ejercite, más aún, cuando el planteamiento de la reclamación depende de la única voluntad de quien se crea afectado.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la demanda de inconstitucionalidad presentada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0036-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 025-15-SIN-CC

CASOS N.º 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN,

0036-14-IN y 0041-14-IN ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Las presentes acciones públicas de inconstitucionalidad fueron planteadas por Juan Pablo Aguilar Andrade y Andrea Vanessa Izquierdo Duncan, ofreciendo poder o ratificación de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL, y del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, respectivamente, con relación a:

Caso N.º 0026-14-IN: artículos 18 y 19, disposición general 4 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palenque", publicada en el Registro Oficial N.º 15 del 14 de junio de 2013.

Caso N.º 0031-14-IN: artículos 18, 19 y 21, disposición general 4 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de postes, cables y

[8] Ver: artículo 635 del Código del Trabajo

estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Caluma", publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 844 del 4 de diciembre de 2012.

Caso N.º 0033-14-IN: artículos 18 y 19, disposiciones generales 4 y 5 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Echeandía", publicada en el Registro Oficial N.º 904 del 4 de marzo de 2013.

Caso N.º 0036-14-IN: artículos 13 y 14, disposición general 4 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Crnl. Marcelo Maridueña", publicada en el Registro Oficial N.º 98 del 9 de octubre de 2013.

Caso N.º 0034-14-IN: artículos 18, 19 y 21, disposición general 4 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Eloy Alfaro", publicada en el Registro Oficial N.º 38 del 17 de julio de 2013.

Caso N.º 0041-14-IN: artículos 18, disposición general 4 y la primera disposición transitoria de la "ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y base de los servicios móvil terrestre de comunicaciones, televisión y otras comunicaciones de transmisiones; fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, uso de la vía pública, suelo y subsuelo en el cantón Urdaneta" publicada en el Registro Oficial N.º 842 del 30 de noviembre de 2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, estableció respecto de los casos acumulados:

Caso N.º 0026-14-IN: El 2 de septiembre de 2014 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Caso N.º 0031-14-IN: El 15 de septiembre de 2014 certificó que tiene identidad de objeto y acción con el caso 0026-14-IN.

Caso N.º 0033-14-IN: El 15 de septiembre de 2014 certificó que tiene identidad de objeto y acción con el caso 0026-14-IN y 0031-14-IN.

Caso N.º 0034-14-IN: El 15 de septiembre de 2014 certificó que tiene identidad de objeto y acción con los casos 0026-14-IN, 0031-14-IN y 0033-14-IN.

Caso N.º 0036-14-IN: El 15 de septiembre de 2014 certificó que tiene identidad de objeto y acción con los casos 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN y 0035-14-IN.

Caso N.º 0041-14-IN: El 15 de septiembre de 2014 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo, tiene relación con los casos 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN y 0040-14-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que las presentes acciones reúnen los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determinó que:

- en el caso N.º 0026-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 11h52, admitió a trámite la acción;

- en el caso N.º 0031-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 11h53, admitió a trámite la acción y ordenó la acumulación al caso 0026-14-IN;

- en el caso N.º 0033-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 11h55, admitió a trámite la acción y ordenó la acumulación al caso 0026-14-IN;

- en el caso N.º 0034-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 11h54, admitió a trámite la acción y ordenó la acumulación al caso 0026-14-IN;

- en el caso N.º 0036-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 11h56, admitió a trámite la acción y ordenó la acumulación al caso 0026-14-IN y

- en el caso N.º 0041-14-IN: mediante auto dictado el 30 de septiembre de 2014 a las 12h14, admitió a trámite la acción y ordenó la acumulación al caso 0026-14-IN.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 492-CCE-SG-SUS-2014 del 22 de octubre de 2014, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de la misma fecha, remite el expediente 0026-14-IN y acumulados al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de juez sustanciador, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 12 de noviembre de 2014 a las 16h25, avocó conocimiento de la presente acción.

De la demanda y sus argumentos

Dentro de las demandas planteadas, los accionantes, en lo principal, manifiestan que las ordenanzas municipales son inconstitucionales en el sentido de que acorde a lo establecido en el artículo 261 de la Constitución, solo el "Estado central tiene competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos", para ello está facultado a dictar la normativa que regule adecuadamente su funcionamiento, en concordancia con los fines del Estado constitucional de derechos.

También señalan que la Constitución de la República determina claramente cuáles son las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, sin que conste en ninguna de ellas la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras y tampoco las relativas a la fijación de las tasas con este respecto.

Expresan que eso es precisamente lo que no ocurre en cada uno de los presentes casos, pues se expide una ordenanza fuera del ámbito de competencias del Gobierno Autónomo Municipal. En efecto, el artículo 566 del COOTAD dispone que las tasas pueden fijarse únicamente por la prestación de servicios públicos, sin que quepa hacerlo por el uso de bienes. Una tasa que deba pagarse por algo diferente a un servicio público violenta los límites de las competencias establecidas por el artículo 264 de la Constitución.

Dicen que en los casos planteados las normas impugnadas regulan tasas por el uso de espacio aéreo y por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo. Sobre ninguno de estos temas tienen competencia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. El Concejo Municipal de Palenque se refiere al espacio, no como el espacio físico, sino como el espectro radioeléctrico por el cual se transmiten las ondas.

Como se puede observar además, manifiestan, existe una verdadera confusión respecto al pago que se establece por el uso de frecuencias y señales que constituyen el espectro radioeléctrico y que no le corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de acuerdo a las normas constitucionales antes señaladas, tampoco el uso u ocupación del espacio aéreo de esta frecuencia o espectro.

Establecen que no puede existir tasa sin la coexistencia de un servicio público brindado por el sujeto activo, pues si bien los GADS tienen potestad tributaria, deben hacerlo respetando los principios constitucionales tributarios y acorde a sus competencias.

En este caso, según afirman, el tributo confiscatorio se reviste de apariencia de tasa, pero su aplicación configura un virtual impuesto a los activos, dirigido selectivamente a quienes prestan la actividad de telecomunicación violentando lo establecido por el artículo 300 de la Constitución de la República.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa:

Caso N.º 0026-14-IN:

"Art. 18.- Clasificación:

Las estructuras metálicas, antenas, antenas parabólicas, postes y cables que son de propiedad privada, concesionarias o públicas, pagarán la tasa por uso de Espacio Aéreo, Suelo y Subsuelo, de tener instalados los equipos necesarios, también pagaran una tasa diaria por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo.

Art. 19.- Cobro de una Tasa.- Implementación.-

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 centavos de dólar de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a $ 0.40 centavos de dólar de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes: Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de $0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Disposición general cuarta.-

En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicara la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores"

Disposición transitoria primera.-

El pago establecido por concepto de tasas en la presente Ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente.

Caso N.º 0031-14-IN:

"Art. 18.- Clasificación.-

Las estructuras metálicas, antenas, antenas parabólicas, postes y cables que son de propiedad privada, concesionarias o públicas, pagarán la tasa por uso de Espacio Aéreo, Suelo y Subsuelo, de tener instalados los equipos necesarios, también pagaran una tasa diaria por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo.

Art. 19.- Cobro de una Tasa.- Implementación:

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de espacio aéreo.

Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de espacio aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagaran el equivalente a $ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes: Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Art. 21.- Señalización o Frecuencia.-

Toda Frecuencia o Señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas, Etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.

Disposición general cuarta.-

En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente Ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

Disposición transitoria primera.-

El pago establecido por concepto de tasas en la presente Ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente."

Caso N.º 0033-14-IN:

"Art. 18. Clasificación:

Las estructuras metálicas, antenas, antenas parabólicas, postes y cables que son de propiedad privada, concesionarias o públicas, pagarán la tasa por uso de Espacio Aéreo, Suelo y Subsuelo, de tener instalados los equipos necesarios, también pagaran una tasa diaria por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo.

Art. 19 Cobro de una Tasa.-Implementación.-Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $ 0.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a $ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes. Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de $0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Art. 21.- Señalización o Frecuencia.-

Toda Frecuencia o Señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas, Etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.

Disposición general cuarta.-

En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicara la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

Disposición general quinta.-

Esta ordenanza a partir de su aprobación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de Echeandía y mediante delegación por parte del concejo cantonal se transferirá la facultad a cada parroquia para ejercer el cobro de tasas e impuestos determinados en esta ordenanza, recursos que serán destinados exclusivamente para inversión en la parroquia.

Disposición transitoria primera.-

El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente."

Caso N.º 0034-14-IN:

"Art. 18.- Clasificación.- Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagaran por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:

Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.

Art. 19.- Cobro de una Tasa.-

Implementación:

a) Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% de! RBU diario: así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
b) Frecuencias o señales de campo electromagnético:
Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.
c) Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
d) Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
e) Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a $ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
f) Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
g) Postes. Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de S 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Art. 21.- Señalización o Frecuencia.- Toda Frecuencia o Señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas. Etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.

Disposición general cuarta.-
En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicara la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

Disposición transitoria primera.-
El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente."

Caso N.º 0036-14-IN:

"Art. 13.- Clasificación.- Las estructuras metálicas, antenas, antenas parabólicas, postes y cables que son de propiedad privada, concesionarias o públicas, pagarán la tasa por uso de Espacio Aéreo, Suelo y Subsuelo, de tener instalados los equipos necesarios, también pagaran una tasa diaria por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo.

Art. 14.- Cobro de Tasas.

Por Implementación:

Estructuras Fija de Soporte: Por cada estructura fija de soporte de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 5% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

Por Frecuencias o señales de campo electromagnético:

Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas de uso comercial: Por cada antena de uso comercial y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 centavos de dólares diarios por concepto de uso de espacio aéreo.

Por cada antena para radio emisoras comerciales, pagarán $ 1.50 dólares diarios por concepto de uso de espacio aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagaran el equivalente a $ 0.40 centavos de dólares diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes: Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Disposición general cuarta.-
En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente Ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

Disposición transitoria primera.-
El pago establecido por concepto de tasas en la presente Ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente."

Caso N.º 0041-14-IN:

Art. 18.- Valoración.

a) El permiso de implantación será para cada estación y tendrá un valor de cinco salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

b) Estructura – Antenas – Torres Torretas.

Pagarán el 20% de la RBU diarios por ocupación del espacio aéreo permanente para radio, base celular, para uso comercial y otros usos.

c) Señalización o Frecuencia.
Clasificación: Las estructuras metálicas que son de propiedad privada, concesionarias o públicas y otras, pagarán el 20% de la RBU diaria, así como también el uso de frecuencia por ocupación del espacio aéreo de uso comercial, para comunicación celular, social y por cada una de ellas.

Antena y Frecuencia, para radio ayuda fija y radio aficionados, éstas pagarán el 7% del RBU por el mismo concepto detallado anteriormente.

Antena y Frecuencia, para radio emisora, éstas pagarán el 2% del RBU por el mismo concepto detallado anteriormente.

Señal o frecuencia de trasmisión satelital de televisión, pagarán una RBU mensual.

Cables:
El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.50 centavos de dólar americanos anuales, por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo en el Cantón Urdaneta.

Postes:
Las empresas privadas pagarán una tasa fija y permanente de 0.10 centavos de dólares diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Disposición general cuarta.-
En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

Disposiciones transitoria primera.-
El pago establecido por concepto de tasas en la presente Ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagará dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año, en los demás casos se pagará dentro de los primeros ocho días del mes subsiguiente."

Pretensión

Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas transcritas en líneas anteriores, contenidas en las ordenanzas municipales mencionadas *ut supra*.

De los argumentos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Caso N.º 0026-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palenque

Mediante escrito presentado el 23 de octubre de 2014, el ingeniero Alberto Vinicio Ullon Loor y el abogado Humberto Efraín Parrales, en calidad de alcalde y procurador síndico, respectivamente, señalan que la Constitución establece plenas facultades dentro de las competencias de los GADS para crear y ejecutar ordenanzas.

Establecen que:

el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palenque, como parte del sector público, reconoce que el espacio radioeléctrico es propiedad exclusiva del Estado, como también reconocemos que su explotación y uso es solo exclusivo de las empresas públicas, que prestan un servicio público, que en el presente caso lo alegado por la demandante SENATEL y CONATEL, pretenden patrocinar a las operadoras privadas por ser asociadas a ASETEL las mismas que no tienen calidad de empresas públicas; es por ello, que mal podría el Gobierno Autónomo descentralizado Municipal de Palenque, cobrar a una tasa sobre el uso y explotación

del espacio radioeléctrico, toda vez que el uso y explotación es potestad exclusivo de las empresas públicas, y por tanto ASETEL, CONECEL S.A., OTECEL S.A. TELCONET S.A. son empresas netamente privadas (sic).

Caso N.º 0031-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Caluma

Mediante escrito presentado el 24 de octubre de 2014, el señor Segundo Ángel Pachala Llumiguano y el abogado Abel Rolando Jiménez Vargas, en calidad de alcalde y procurador síndico, respectivamente, señalan que la Constitución establece plenas facultades dentro de las competencias de los GADS para crear y ejecutar ordenanzas.

Establecen que:

el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, como parte del sector público, reconoce que el espacio radioeléctrico es propiedad exclusiva del Estado, como también reconocemos que su explotación y uso es solo exclusivo de las empresas públicas, que prestan un servicio público, que en el presente caso lo alegado por la demandante SENATEL y CONATEL, pretenden patrocinar a las operadoras privadas por ser asociadas a ASETEL las mismas que no tienen calidad de empresa pública; es por ello, que mal podría el Gobierno Autónomo descentralizado Municipal de Caluma, cobrar a una tasa sobre el uso y explotación del espacio radioeléctrico, toda vez que el uso y explotación es potestad exclusivo de las empresas públicas, y por tanto ASETEL, CONECEL S.A., OTECEL S.A. TELCONET S.A. son empresas netamente privadas (sic).

Caso N.º 0033-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Echeandía

Mediante escrito presentado el 21 de octubre de 2014, el ingeniero Patricio Escudero Sánchez y el abogado Ismael Sánchez Aveiga, en calidad de alcalde y procurador síndico, respectivamente, señalan que la Constitución establece plenas facultades dentro de las competencias de los GADS para crear y ejecutar ordenanzas.

Establecen que:

el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Echeandía, como parte del sector público, reconoce que el espacio radioeléctrico es propiedad exclusiva del Estado, como también reconocemos que su explotación y uso es solo exclusivo de las empresas públicas, que prestan un servicio público, que en el presente caso lo alegado por la demandante SENATEL y CONATEL, pretenden patrocinar a las operadoras privadas por ser asociadas a ASETEL las mismas que no tienen dicha calidad de empresa pública; es por ello, que mal podría el Gobierno Autónomo descentralizado Municipal de Echeandía, cobrar a una tasa sobre el uso y explotación del espacio radioeléctrico, toda vez que el uso y explotación es potestad exclusivo de las empresas públicas, y por tanto ASETEL, CONECEL S.A., OTECEL S.A. TELCONET S.A. son empresas netamente privadas (sic).

Caso N.º 0034-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro

Pese a ser debidamente notificados el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro, no han remitido el informe requerido mediante providencia del 30 de septiembre de 2014 a las 11h54, dictada por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

Caso N.º 0036-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Marcelino Maridueña

Pese a ser debidamente notificados el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Marcelino Maridueña, no han remitido el informe requerido mediante providencia del 30 de septiembre de 2014 a las 11h56, dictada por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

Caso N.º 0041-14-IN

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Urdaneta

Pese a ser debidamente notificados el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Urdaneta, no han remitido el informe requerido mediante providencia del 30 de septiembre de 2014 a las 12h14, dictada por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 24 de octubre de 2014, manifiesta que una cosa es la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, y otra muy distinta es la regulación y control del uso y ocupación del suelo, de competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En consecuencia, al tenor de las disposiciones constitucionales, se puede advertir que los artículos de las ordenanzas municipales impugnadas, en todas aquellas partes que se refieran al establecimiento del cobro de tasas e impuestos por la implementación, desarrollo y uso del espectro radioeléctrico, del régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones y de puertos y aeropuertos, estarían incursionando en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado central y, por tanto, contrariando a la Constitución en materia de competencias exclusivas.

Finalmente, señala que lo dicho se corrobora en la medida en que las ordenanzas en cuestión incluyen además la

fijación de tasas específicas para el uso de comunicación a celulares y canales de televisión, por implementación de frecuencias o señales de campo electromagnético (espacio radioeléctrico) para uso comercial y de comunicaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para:

> 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título III CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD, artículos 74-98, trata de esta acción; de manera particular, el artículo 74 señala:

> Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

En el ejercicio de esta atribución, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de supremacía constitucional y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad, en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática, y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad *per se* da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente, en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que en la sentencia se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que, con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualesquiera otra norma[1]; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

---

[1] Ver Art. 424 CRE.

[2] Ver Art. 425 CRE

[3] Ver Art. 426 CRE

[4] Ver Art. 427 CRE

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8), y por la omisión en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de las prescripciones normativas impugnadas consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia, y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de las normas señaladas *ut supra*, contravienen los contenidos constitucionales o no.

En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, en función del cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales como en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional requiere indispensablemente un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si los textos impugnados de las ordenanzas, dictadas por los Gobiernos autónomos Descentralizados Municipales, en adelante GADS, mencionados en cada caso, contravienen el texto constitucional, específicamente los artículos 226 y 261 de la Constitución de la República, para lo cual se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y el fondo de las normas impugnadas, para acto seguido emitir pronunciamiento sobre la existencia o no de contraposición entre estas y lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

El examen constitucional por la forma radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado, es decir, si se han observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado principalmente bajo una óptica de competencia.

Determinación del problema jurídico

De esta manera, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los casos que se analizan ¿cumplieron con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

Resolución del problema jurídico

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los casos que se analizan ¿cumplieron con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que las normas impugnadas corresponden a las ordenanzas expedidas por los GADS municipales de los cantones Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelo Maridueña y Urdaneta, referentes a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras y a la fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, por lo que inicialmente hay que hacer relación a que:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

> Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
>
> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República en la disposición transcrita, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada (COOTAD), mismo que señala:

> Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.
>
> El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.
>
> Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GADS municipales está la facultad de creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, que por mandato de la ley serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal **e** del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GADS municipales ha sido ejercida a través de ordenanzas con las que pretenden regular la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los teléfonos celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, tal y como lo exige la ley; así, el producto está constituido por la creación en concreto de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, referente a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GADS municipales.

En principio, en los casos que se analizan se observa que los GADS municipales han cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir, se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanzas, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas, para determinar si los GADS municipales de los cantones Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelo Maridueña y Urdaneta, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, no han infringido ninguna norma constitucional o han extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el Fondo

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores, con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a continuación si el contenido impugnado de las ordenanzas referentes a la regulación de la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, fijación de las tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en los cantones Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelo Maridueña u Urdaneta, contravienen el texto constitucional, específicamente lo establecido en los artículos 226 y 261 de la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos

Para el efecto, la Corte Constitucional estima conveniente elaborar y resolver los siguientes problemas jurídicos:

1) Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en los artículos demandados ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

2) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación del espectro radioeléctrico?

3) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación del uso del espacio aéreo?

4) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

5) Las ordenanzas bajo análisis ¿afectan al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

6) Las ordenanzas bajo análisis ¿contravienen el principio de coordinación de la administración pública, establecido en el artículo 227 de la Constitución?

7) Desde el punto de vista constitucional, ¿es pertinente la exigibilidad del pago de las tasas fijadas en las ordenanzas municipales bajo análisis por los Gobiernos Autónomos descentralizados?

Resolución de los problemas jurídicos

1) Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en los artículos demandados ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Como primer elemento, se debe destacar que en la presente causa se ha demandado la inconstitucionalidad de diferentes Ordenanzas Municipales: por tanto, es pertinente citar las normas a ser analizadas dentro del presente problema jurídico.

I. Art. 19 de la ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación

del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palenque", publicada en el Registro Oficial N.º 15 de 14 de junio de 2013.

II. Art. 19 de la ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Caluma.

III. Art. 19 de la ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Echeandía.

IV. Art. 14 de la ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Crnl. Marcelo Maridueña.

V. Art.19 de la ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Eloy Alfaro.

VI. Art. 18 de la ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y base de los servicios móvil terrestre de comunicaciones, televisión y otras comunicaciones de transmisiones; fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, uso de la vía pública, suelo y subsuelo en el cantón Urdaneta.

Una vez identificado el presente problema jurídico, resulta conveniente analizar la naturaleza y alcance de los principios tributarios y su importancia como límite frente a la potestad tributaria de la que goza el Estado. Para ello, es importante entender el alcance del concepto de potestad tributaria. Para el jurista Héctor Villegas, la potestad tributaria constituye: "La facultad de generar normas mediante las cuales el Estado puede compeler a las personas para que le entreguen una porción de sus rentas o patrimonio para atender las necesidades públicas"[5]; en otras palabras, es la atribución con la que cuenta el Estado en sus distintos niveles de Gobierno para crear, modificar, derogar, suprimir y exonerar tributos, conforme el artículo 301 de la Constitución de la República.

La potestad tributaria referida en el párrafo anterior no es ilimitada ni irrestricta, por el contrario, se encuentra confinada a varios principios a observarse en el ejercicio de esta potestad. Los principios resultan ser, entonces, un conjunto de garantías formales y materiales que tienen como objetivo limitar esta potestad.

De igual manera, estos principios generan una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado, además del establecimiento de límites frente a este. Estos principios se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República:

> Art. 300.- El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.
>
> La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Asimismo, existen otros principios tributarios establecidos en el ordenamiento jurídico[6], así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal, que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de encontrarse consagrada en la Constitución, por lo que siempre deben ser observados por las autoridades tributarias. Entre ellos constan los principios de "proporcionalidad", "capacidad contributiva" y de "no confiscatoriedad", los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución. La Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC[7], analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

Dicho esto, según se desprende de los argumentos vertidos por los accionantes, los artículos antes individualizados vulneran los principios tributarios del artículo 300. En cuanto al principio de equidad, el jurista Héctor Villegas, señala: "Como principio de imposición, la equidad va más allá del orden positivo, representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en las constituciones. La equidad se confunde con la idea de justicia y en tal carácter pasa a ser el fin del derecho. Consiste en una armonía conforme a la cual debe ordenarse la materia jurídica, y en virtud de la cual el derecho positivo se orienta hacia esa idea de

[5] Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, pág. 252.

[6] Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 004-11-SIN-CC

justicia"[8]. Concluyendo el jurista que si se considera a la equidad como una garantía constitucional que opera en beneficio del contribuyente, entonces "podría ser invocada por éste si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irritantemente injusta"[9], y por lo tanto, inconstitucional.

La Corte Constitucional, al referirse a este principio en su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, señaló que la equidad atiende, por un lado, a un ámbito horizontal, lo que se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera, por lo que bajo ese ámbito, la equidad guarda relación con el principio tributario de generalidad. Por otro lado, la equidad posee un ámbito vertical en donde los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que tiene relación con el principio constitucional tributario de progresividad, ya que el mismo exige tomar en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deban asumir obligaciones mayores, y con ello la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad contributiva.

El principio de equidad guarda relación con el principio de proporcionalidad. Este último constituye la contribución de los sujetos al gasto público en función de la respectiva capacidad contributiva, en cuyo caso el contribuyente aportará una parte justa y adecuada de sus ingresos o utilidades. Es decir, es necesario que la tarifa de un tributo sea fijada en función de la aptitud para contribuir que tienen los contribuyentes, pues de esa manera se garantizará que un tributo sea justo y legítimo.

El principio de equidad, a su vez, guarda relación con el principio de no confiscatoriedad, el cual representa un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente, en cuyo caso el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes.

El principio de equidad, finalmente, se encuentra relacionado con el principio de razonabilidad que, como bien lo explica el jurista Héctor Villegas:

> La razonabilidad del tributo no es otra cosa que la exigencia de dicho tributo sea formalmente legal e intrínsecamente justo. En cuento a la razonabilidad como elemento que integra o complementa las garantías explícitas del contribuyente, ello sucederá en tanto dichas garantías, como la generalidad, la igualdad, la proporcionalidad o la capacidad contributiva, sean resultantes de un juicio de valor del legislador que se base en los parámetros determinantes de la justicia de las imposiciones[10].

De esta manera, se advierte que un tributo es justo cuando en su nacimiento y aplicación se tomen en cuenta las normas antes citadas, mismas que no solo limitan al poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconocen derechos y garantías en favor de quienes adquieren la calidad de contribuyente.

Habiendo efectuado el análisis que antecede, los accionantes sostienen que las diferentes normas antes citadas, por las cuales se fijan tasas por partes de los GADS, vulneran los principios y garantías analizadas. Ante esto, cabe señalar que una tasa es una prestación a favor del Estado y cuyo origen se encuentra en un acto normativo. Consecuentemente, al tratarse de un gravamen impuesto por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República[11] y la ley[12], le son plenamente aplicables los principios tributarios estudiados en el presente problema jurídico.

De acuerdo con lo señalado en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, los GADS Municipales tienen la potestad de crear tasas antes dos hechos generadores. El primero, donde el gobierno municipal cobra un pago económico en relación a la prestación de un servicio público en el marco de sus competencias, siempre que, señala la ley [13], el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios.

El segundo es el caso por el cual el gobierno municipal cobra una tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, es decir, se cobra una tasa por la expedición de una autorización en favor de particulares para que estos hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas

---

[8] Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 275.

[9] Ibídem, pág. 276.

[10] Ibídem. Pág. 280

[11] Constitución de la República: Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (…) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

[12] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (…) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (…)

[13] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. (…)

fijadas en las ordenanzas citadas vulneran o no principios tributarios. Cabe señalar que aquí no se encuentra en entredicho la capacidad de los Gobiernos Municipales de fijar tasas, no obstante esta facultad debe observar lo establecido en la Constitución de la República.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar las cifras establecidas en las ordenanzas, en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico utilizado y elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, dentro de la sentencia N.° 016-15-SIN-CC, expedida por el Pleno del Organismo el 13 de mayo de 2015, el cual orientó a identificar si los artículos antes individualizados, alcanzan valores desproporcionados que transgreden los principios tributarios antes señalados.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países, y dentro de ellos, municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por "derecho de vía", es decir, ocupación de espacio público con infraestructura de Internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
US $ 407.04	**US $ 28.98**	**US $ 0.40**	**US $ 1,460.00**

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

> Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio… Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud de lo analizado, esta Corte observa que, efectivamente, las tarifas fijadas dentro de los artículos denunciados alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que, bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia, y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

De esta manera, es evidente que las tasas determinadas en los artículos impugnados vulneran el principio de no confiscatoriedad, dado que el pago de sus tarifas origina de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones. De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que los citados artículos transgreden el principio tributario de proporcionalidad, debido a que se inobserva al concepto de capacidad tributaria para fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

La inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados, transgrede a su vez el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal que cada sujeto responda según su aptitud de pago. Caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, las tasas fijadas en los artículos impugnados transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

2) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación del espectro radioeléctrico?

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas, además, por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 006-09-SIC-CC[14], ha establecido que:

> (…) el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, **la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado**. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, **el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones**, forman parte del sector estratégico estatal, y **como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central**. (…) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado no pertenece al texto).

De igual forma, en sentencia N.° 001-12-SIC-CC del caso N.° 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

> Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante sentencia N.° 003-14-SIN-CC, del caso N.° 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

> El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico[15].
>
> …En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución…

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos a las telecomunicaciones.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

> Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (…).

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 008-15-SIN-CC[16], estableció que:

> "Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.
>
> Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones

[14] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

[15] Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015

> y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones[17].

Asimismo, el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su artículo 1 dispone: "El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico", de lo que también se concluye que será la administración central la que, a través del CONATEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

En este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

> Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.
>
> Concesiones para:
>
> a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
> b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
> c) La asignación del espectro radioeléctrico.
>
> Permisos para:
>
> a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
> b) Instalación y operación de redes privadas.

Al respecto, se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub júdice*, las Ordenanzas Municipales que se analizan, en los artículos que se especifican en los siguientes párrafos, contravienen el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece lo siguiente:

1. Dentro del caso N.º 0026-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Palenque, su artículo 18 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo que se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

   De la misma forma, se declara la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 19; en el tercer inciso se declara la inconstitucionalidad de las frases "y frecuencias", "cada frecuencia", y en el cuarto inciso se declara la inconstitucionalidad de la frase "cada frecuencia".

   Finalmente, por el análisis realizado y en la misma línea de pensamiento, se declara la inconstitucionalidad del artículo 21, porque establece una tasa exclusiva para las frecuencias.

2. Dentro del caso N.º 0031-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Caluma, su artículo 18 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo que se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

   De la misma forma, se declara la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 19; en el tercer inciso se declara la inconstitucionalidad de las frases "y frecuencias", "cada frecuencia", y en el cuarto inciso se declara la inconstitucionalidad de la frase "cada frecuencia".

   Finalmente, por el análisis realizado y en la misma línea de pensamiento, se declara la inconstitucionalidad del artículo 21, porque establece una tasa exclusiva para las frecuencias.

3. Dentro del caso N.º 0033-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Echeandía, su artículo 18 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo que se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

   De la misma forma, se declara la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 19; en el tercer inciso se declara la inconstitucionalidad de las frases "y frecuencias", "cada frecuencia", y en el cuarto inciso se declara la inconstitucionalidad de la frase "cada frecuencia".

   Finalmente, por el análisis realizado y en la misma línea de pensamiento, se declara la inconstitucionalidad del artículo 21, porque establece una tasa exclusiva para las frecuencias.

[17] Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

4. Dentro del caso N.º 0034-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Eloy Alfaro, su artículo 18 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo que se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

   De la misma forma, dentro del artículo 19, se declara la inconstitucionalidad del literal la **b**; de las frases "y frecuencias", "cada frecuencia" del literal **c**; y del literal **d** la frase "y cada frecuencia".

   Finalmente, por el análisis realizado y en la misma línea de pensamiento, se declara la inconstitucionalidad del artículo 21, porque establece una tasa exclusiva para las frecuencias.

5. Dentro del caso N.º 0036-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, su artículo 13 se refiere exclusivamente a una tasa sobre la emisión de frecuencias o señales, por lo que se declara la inconstitucionalidad de dicho artículo.

   De la misma forma, se declara la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 19; en el tercer inciso se declara la inconstitucionalidad de la frase "cada frecuencia".

6. Dentro del caso N.º 0041-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Urdaneta, se declara la inconstitucionalidad de los literales **b** y **c** del artículo 18.

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo problema jurídico para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidades en las normas sujetas de análisis.

3) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación del uso del espacio aéreo?

Hay que tener en cuenta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

> 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
> 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
> 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
> 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
> 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
> 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
> 7. Fomentar las actividades productivas regionales.
> 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
> 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
>
> En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto a lo transcrito se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibídem*, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Carta Suprema.

Hay que destacar –en el caso concreto– que la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es, el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece "…Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación…".

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes; en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y

desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

> Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.
>
> En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.
>
> **Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico**. (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia"; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en sentencia N.º 008-15-SIN-CC que:

> De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador.

Se ha determinado, entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GADS municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de las ordenanzas impugnadas se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, en el territorio de los Gobiernos Municipales de los Cantones Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelino Maridueña y Urdaneta, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo o vía pública, uso del espacio aéreo y reducción del impacto ambiental, sujetas a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativa vigente.

En tal sentido, pretenden regular el uso del espacio público municipal en la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, así como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias. Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo. Se desprende que dichas tasas establecidas graban, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando utilización de frecuencias.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GADS es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso sub júdice, las Ordenanzas Municipales que se analizan, en los artículos que se especifican en los siguientes párrafos, contravienen el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa al "uso del espacio aéreo".

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia

con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece lo siguiente:

1. En el caso N.º 0026-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Palenque, en el artículo 1 y en el artículo 19, en el tercero y cuarto incisos, se declara la inconstitucionalidad de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo".

2. En el caso N.º 0031-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Caluma, en el artículo 1 y en el artículo 19, en el tercero y cuarto incisos, se declara la inconstitucionalidad de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo".

3. En el caso N.º 0033-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Echeandía, en el artículo 1 y en el artículo 19, en el tercer y cuarto incisos, se declara la inconstitucionalidad de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo".

4. En el caso N.º 0034-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Eloy Alfaro, en el artículo 1 y en el artículo 19, en los literales **c** y **d**, se declara la inconstitucionalidad de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo"

5. En el caso N.º 0036-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, en el artículo 1 y en el tercer y cuarto incisos del artículo 14, se declara la inconstitucionalidad de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo".

6. En el caso N.º 0041-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Urdaneta, en el artículo 1 de la frase "por concepto de uso de espacio aéreo".

De esta forma se continúa con el análisis del tercer problema jurídico a dilucidar en la presente sentencia, que es:

4) Las ordenanzas municipales bajo análisis ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Como en otros casos, referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto, con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GADS Municipales, al emitir las ordenanzas sujetas al análisis constitucional.

Al respecto, en el artículo 19 de las Ordenanzas emitidas por los cantones Palenque, Caluma, Echeandía y Eloy Alfaro, así como el artículo 14 de la ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, determinan:

> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Y el artículo18 de la Ordenanza Municipal emitida por el GAD del cantón Urdaneta, determina:

> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.50 centavos de dólar americanos anuales, por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo en el cantón Urdaneta.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciere respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que las Ordenanzas de los Gobiernos Municipales de Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro y Marcelino Maridueña, establecen una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en aquel cantón, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables, situación símil con la ordenanza emitida por la municipalidad de Urdaneta, pese a que establecen la tasa fija y permanente en $ 0.50 centavos de dólar americanos anuales por ocupación del espacio aéreo.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial, se puede evidenciar que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, "el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos", entre los cuales se destaca las telecomunicaciones[18].

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

> el establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad,

[18] Artículo 313, segundo inciso, Constitución de la República del Ecuador: Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social

> implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (…)
>
> De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo de las ordenanzas en análisis, mismo que coincide exactamente en su texto, establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas, señalando:

> **Art. 3.-** Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio de comunicación en general, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual, la frase "subsuelo" (…), contradice el texto constitucional[19].

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso sub júdice, las Ordenanzas Municipales que se analizan en los artículos que se especifican en los siguientes párrafos, contravienen el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece lo siguiente:

1. En el caso N.º 0026-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Palenque, que el sexto inciso del artículo 19 es inconstitucional, por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

2. En el caso N.º 0031-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Caluma, que el sexto inciso del artículo 19 es inconstitucional, por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

3. En el caso N.º 0033-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Echeandía, que el sexto inciso del artículo 19 es inconstitucional, por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

4. En el caso N.º 0034-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Eloy Alfaro, que el literal **f** del artículo 19 es inconstitucional, por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

5. En el caso N.º 0036-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, que el sexto inciso del artículo 14 es inconstitucional, por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

6. En el caso N.º. 0041-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Urdaneta, que el penúltimo inciso del artículo 18 es inconstitucional. por contradecir las competencias exclusivas que tiene el Estado central en cuanto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones; y en el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase "subsuelo".

Siguiendo con el análisis del caso *sub júdice*, se procede a resolver el cuarto problema jurídico planteado:

5) Las ordenanzas bajo análisis ¿afectan al principio de jerarquía, establecido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que:

> La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia"; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Fundamental establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:… El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34

Las ordenanzas municipales, materia de estudio, establecen de manera generalizada en su artículo 2 de sus respectivos textos, las definiciones de los términos empleados, así como en el caso específico de las ordenanzas emitidas por los GADS de Palenque, Caluma, Echeandía y Eloy Alfaro en los artículos 20 y 15 de la Ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelo Maridueña, constan las definiciones técnicas de: estructuras, antenas, torres, torretas, mástiles y monopolos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

> acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones (...).

Situación que deja ver que los GADS también extralimitan sus funciones respecto a establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que los mencionados artículos de las diferentes ordenanzas que se analizan, refieren a definiciones en materia de telecomunicaciones; así, el artículo 2 señala en general "definiciones" y los artículos 20 y 15 las definiciones de "Estructuras, antenas, torres, torretas, mástiles, monopolos", por lo que se llega a la conclusión de que las Ordenanzas Municipales que se analizan, en los artículos que se especifican en los siguientes párrafos, contravienen el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 numeral 10 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones, que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece lo siguiente:

> Se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de las ordenanzas emitidas por los cantones: Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelo Maridueña y Urdaneta; así como, en el caso específico de las ordenanzas emitidas por los GADS de Palenque, Caluma, Echeandía y Eloy Alfaro, la inconstitucionalidad del artículo 20, y en el caso particular de la Ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelo Maridueña, el artículo 15.

Siguiendo con el análisis planteado, se procede al desarrollo del sexto problema jurídico:

6) Las ordenanzas bajo análisis ¿contravienen el principio de coordinación de la administración pública establecido en el artículo 227 de la Constitución?

Finalmente, hay que referir que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

De igual forma, el artículo 227 del mismo cuerpo normativo manifiesta: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de… coordinación…".

En tal virtud, las entidades del sector público, conforme a las competencias establecidas en la Constitución y la ley, deben coordinar las acciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

Al respecto, es importante señalar que el artículo 567 de COOTAD fue reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 166 del martes 21 de enero de 2014, mismo que en su texto establece: "Artículo 57.- Elimínese en el inciso segundo del artículo 567 las palabras (…) "públicas o" (…)".

Por tanto, como lo estableció la Corte Constitucional en sentencia N.º 007-15-SIN-CC:

> Con la finalidad de cumplir con uno de los principios de la administración pública, establecidos en la Constitución de la República, el cual se constituye en la coordinación; los gobiernos autónomos descentralizados, no pueden establecer tasas para las **empresas públicas** que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes

Situación confirmada por la misma Corte en sentencia N.º 008-15-SIN-CC, al señalar:

> los gobiernos autónomos descentralizados no pueden establecer tasas en contra de las empresas públicas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, respecto a la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que los GADS municipales no pueden establecer tasas a cargo de la empresa pública, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub júdice*, las Ordenanzas Municipales que se analizan, en los artículos que se especifican en los siguientes párrafos, contravienen el principio de coordinación, establecido en los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República, así como lo resuelto por esta Corte en las sentencias 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia

con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece lo siguiente:

1. En el caso 0026-14-IN, dentro de la ordenanza dictada por el GAD del cantón Palenque, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso primero y final del artículo 19.

2. En el caso 0031-14-IN, dentro de la ordenanza dictada por el GAD del cantón Caluma, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso primero y final del artículo 19.

3. En el caso 0033-14-IN, dentro de la ordenanza dictada por el GAD del cantón Echeandía, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso primero y final del artículo 19.

4. En el caso 0034-14-IN, dentro de la ordenanza dictada por el GAD del cantón Eloy Alfaro, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso primero y final del artículo 19.

5. En el caso 0036-14-IN, dentro de la ordenanza dictada por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas" del inciso primero y final del artículo 14.

Finalmente, a continuación se resolverá el séptimo problema jurídico planteado dentro del análisis:

7) Desde el punto de vista constitucional, ¿es pertinente la exigibilidad del pago de las tasas fijadas en las ordenanzas municipales bajo análisis por los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Resulta claro determinar que la facultad coactiva de los Municipios deviene del incumplimiento económico referente a la aplicación de las sanciones o procesos administrativos, en relación a las obligaciones establecidas en las distintas normas expedidas por dichos gobiernos descentralizados autónomos, en el ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 262 de la Constitución.

Dicha cuestión justifica que en dichas ordenanzas se establezca, en texto unificado, como disposición general cuarta, que "en caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores".

Ahora bien, respecto del incumplimiento del pago correspondiente a las tasas fijadas dentro de las ordenanzas analizadas, hay que mencionar que esa facultad coactiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales queda reducida solo al ámbito de aquellas que, en esta sentencia, no se declaran inconstitucionales y sobre las que constitucionalmente ejerce competencia legislativa, mismas que han sido mencionadas y establecidas en la resolución de los distintos problemas jurídicos planteados y que constan en la Constitución y la ley.

Por lo cual, el texto de la disposición general cuarta, homogéneo en todas las ordenanzas en estudio, es constitucional, pero solo aplicable, respecto del cobro de las tasas contenidas en las ordenanzas municipales mencionadas, que no han sido declaradas inconstitucionales.

El presente criterio resolutivo deberá ser plenamente concordante con la aplicación de lo establecido en la disposición transitoria primera que señala: "El pago establecido por concepto de tasas en la presente Ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagará dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagará dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente", lo que quiere decir que el método planteado será solo viable sobre los ámbitos propios de regulación municipal y respecto de las tasas que en esta sentencia no han sido declaradas inconstitucionales, por cuanto no adolecen de inconstitucionalidad.

Finalmente, se determina, respecto de la Disposición General Quinta de la Ordenanza Municipal emitida por el GAD del cantón Echeandía, (demandada dentro del caso 0033-14-IN) que establece:

> Esta ordenanza a partir de su aprobación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de Echeandía y mediante delegación por parte del concejo cantonal se transferirá la facultad a cada parroquia para ejercer el cobro de tasas e impuestos determinados en esta ordenanza, recursos que serán destinados exclusivamente para inversión en la parroquia.

La disposición transcrita deberá ser aplicada para el cobro de las tasas acorde a lo señalado en líneas precedentes dentro de la resolución del presente problema jurídico, sobre las tasas que no son declaradas inconstitucionales en la presente sentencia.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar las acciones de inconstitucionalidad presentadas.

2. Dentro del caso N.º 0026-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Palenque, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

   2.1. En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

   > **Art. 1.-** Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas

y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Municipal del Cantón Palenque, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

2.2. Los artículos 2, 18, 19, 20 y 21.

3. Dentro del caso N.º 0031-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Caluma, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

3.1 En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

3.2 Los artículos 2, 18, 19, 20 y 21.

4. Dentro del caso N.º 0033-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Echeandía, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

4.1 En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Municipal del Cantón Echeandía, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

4.2 Los artículos 2, 18, 19, 20 y 21.

5. Dentro del caso N.º 0034-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Eloy Alfaro, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

5.1 En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Municipal del Cantón Eloy Alfaro, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

5.2 Los artículos 2, 18, 19, 20 y 21.

6. Dentro del caso N.º 0036-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Marcelino Maridueña, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

6.1 En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Crnl. Marcelino Maridueña, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

6.2 Los artículos 2, 13, 14 y 15

7. Dentro del caso N.º 0041-14-IN, en la ordenanza emitida por el GAD del cantón Urdaneta, se declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

7.1 En el artículo 1, de la frase "subsuelo" y "uso del espacio aéreo", por tanto el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas, y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Urdaneta, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

7.2 Los artículos 2 y 18

8. Se conmina a las municipalidades de los cantones: Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelino Maridueña y Urdaneta, a que, en el

marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúen las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nros. 0026-14-IN, 0033-14-IN, 0036-14-IN y 0041-14-IN ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito; D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 026-15-SIN-CC

CASO N.º 0022-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 26 de marzo de 2015, la abogada María del Carmen Burgos Macías en su calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL), interpone acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional respecto del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Jaramijó, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 07 de agosto de 2014.

El mismo día, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia de que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN, 0055-14-IN, que se encuentran sustanciándose, y Nros. 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN, 0015-15-IN, 0016-15-IN, 0017-15-IN, 0018-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0021-15-IN, en la Sala de Admisión.

El 09 de abril de 2015 a las 10h42, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la presente causa y la admitió a trámite, disponiendo como medida cautelar la suspensión provisional de las disposiciones contenidas en el artículo 18 de la Ordenanza antes citada; correr traslado con la mencionada providencia y la demanda al alcalde y al procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Jaramijó, provincia de Manabí (en adelante GAD Municipal de Jaramijó), a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días; además, se dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 23 de mayo de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia de 11 de agosto de 2014, avocó conocimiento.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de la acción planteada, la accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Jaramijó, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 07 de agosto de 2014 que en lo pertinente, dice:

EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN JARAMIJÓ (…) Expide La siguiente ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O LA VÍA PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO, POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDO DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN JARAMIJÓ.

Art. 18.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica [sic], sociedades nacionales y extrajera [sic] todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública y el espacio aéreo municipal del Cantón; tasas que se cancelaran [sic] por los siguiente conceptos:

1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas [sic] en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del [sic] RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

2. Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 20% del [sic] RBU diario; por concepto de [sic] uso de [sic] Espacio Aéreo.

3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo [sic].

4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán $ [sic] USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6. Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos una tasa diaria y permanente de diez centavo de dólar de los Estados Unidos de por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7. Postes: Las empresas privadas pagaran [sic] una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

En opinión de la accionante, se ha vulnerado el principio constitucional de equidad en materia tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución de la República toda vez que para el uso u ocupación de bienes públicos, puede cobrarse tasas; no obstante, el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos

La accionante afirmó que por el uso u ocupación de bienes públicos pueden cobrarse tasas; sin embargo, debe tomarse en consideración lo establecido en la sentencia N.º 003-09-SIN-CC, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional y el artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD).

Señaló que el cobro de tasas por parte del GAD Municipal de Jaramijó es inconstitucional, toda vez que transgrede el principio de equidad establecido en el artículo 300 de la Constitución, ya que el monto que se pretende cobrar "no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos".

La actora arguyó que el cobro de tasas es desproporcionado y realizó una comparación con las tasas fijadas en la ciudad de Quito, contenidas en la Ordenanza Metropolitana N.º 22, suplemento del Registro Oficial del 14 de abril de 2011 en la cual, consta que por el aprovechamiento del espacio público del subsuelo por cada metro lineal de cable o grupo de cables se cobra $ 8 USD centavos anuales y no los dos centavos diarios por cable como el fijado en la Ordenanza demandada.

Por último, indicó que las tasas que fueron fijadas en la Ordenanza son desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación y tal como lo señala el estudio realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, representa cincuenta veces la utilidad de los operadores con lo cual, la industria privada de telecomunicaciones colapsaría.

Pretensión concreta

La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las siguientes tasas:

> 1. La "(…) tasa diaria y permanente de dos centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido", establecida en el artículo 18, 6º de la Ordenanza. 2. Aquella que por "(…) cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 20% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo". 3. Aquella fijada para las antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital que "(…) pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la

municipalidad". 4. Aquella establecida en el artículo 18, 1º de la Ordenanza en la que "Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU diario (…)". 5. La "(…) diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública", establecida en el último inciso del artículo 18 de la Ordenanza.

Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jaramijó

Comparece mediante escrito presentado el 06 de mayo de 2015, el doctor Axdud Bailón Pico y el abogado Hugo Ernesto Santana Delgado en las calidad de alcalde y procurador síndico municipal del gobierno cantonal de Jaramijó, respectivamente.

Inician mencionando que la Ordenanza impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad fue emitida en base a la competencia exclusiva que otorga la Constitución de la República a los gobiernos municipales, contenida en el artículo 264 numeral 5 ibídem, que prescribe: "crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras".

Señalaron que el artículo 57 literal **b** del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que le corresponde al Concejo Municipal: "Regular mediante ordenanza la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor".

De igual forma advirtieron que el artículo 567 del COOTAD manda que las empresas públicas o privadas que ocupen espacio público deben pagar al GAD respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

Agregan que la municipalidad contrató una consultoría técnica e inventario ante la falta de colaboración del CONECEL S. A., para elaborar los parámetros técnicos que permitan determinar los valores a aplicarse a las empresas públicas o privadas por tasas a la utilización u ocupación de espacio público y espacio aéreo por colocación de estructuras, postes y tendidos de redes como lo faculta el artículo 567 del COOTAD.

Arguyeron que la pretensión de la empresa CONECEL S. A., carece de fundamentación legal, toda vez que lo que impugnan son los valores fijados por el GAD Municipal de Jaramijó por concepto de tasas; en consecuencia, la empresa antes citada, pretende coartar la autonomía financiera de la que se encuentran revestidos los gobiernos autónomos descentralizados, cuyas recaudaciones las reinvierten a favor de sus comunidades en estricto apego a los fines establecidos en la Constitución.

Expresaron que la empresa de telecomunicaciones se resiste a pagar al GAD Municipal de Jaramijó, lo adeudado por concepto de tasa, actuando contra norma expresa, obligando al GAD Municipal de Jaramijó a actuar por la vía coactiva como mecanismo idóneo para recuperar los valores adeudados.

Finalmente, mencionaron que se oponen a las pretensiones de la accionante y en tal virtud, se ratifican en lo actuado; así como, en los valores fijados en el artículo 18 de la Ordenanza objeto de impugnación.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito del 05 de mayo de 2015, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien manifestó:

Que las competencias para los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran estatuidos en el artículo 264 numeral 2 de la Constitución y en ese sentido, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso de suelo, estando obligadas las operadoras telefónicas a pagar por el derecho de colocar sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma; sin embargo, el aprovechamiento del espectro radioeléctrico y el cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones, es competencia exclusiva del Estado central, en virtud de los artículos 261 numerales 10, 313 y 314 de la Norma Suprema, respectivamente.

Advirtió que la Ordenanza sometida al examen de constitucionalidad, contraviene el artículo 226 de la Constitución en concordancia con el artículo 240 ibídem, pues a los GAD municipales se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución cuanto la ley les otorga.

Finalmente, solicita al pleno de la Corte Constitucional que se sirva declarar inconstitucional toda norma contenida en la Ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución.

Intervención de terceros interesados

EL señor Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL, S. A., mediante escrito de *amicus curiae* presentado el 22 de junio de 2015, señaló que los artículos 1, 17 y 18 de la Ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó viola los artículos 11 numerales 2 y 26; 66; 82, 226, 261 numerales 1 y 10; 264 numerales 1, 2, 5 y el inciso final; 300 y 301 de la Constitución de la República, respectivamente.

Indicó que la facultad tributaria municipal no es ilimitada en razón de la materia, sino que está plenamente acotada por el COOTAD a procesos que incrementen el valor del suelo o la propiedad, por servicios públicos que son de su responsabilidad.

Arguyó que: "A pesar de que el Gobierno Municipal tiene competencia según el numeral 3 del artículo 264 de la Constitución para crear, modificar o suprimir tributos, dicha facultad no es ilimitada, y, debe estar enmarcada en los presupuestos de la norma constitucional antes citada".

Mencionó que el GAD Municipal de Jaramijó de forma arbitraria, decide regular sobre materias que no son de su competencia y en un acto normativo confuso y arbitrario mezcló conceptos vinculados con la obtención de permisos para la instalación o implantación de estructuras fijas con la imposición de tasa por la ocupación del espacio aéreo, creando sobre el mismo concepto dos tipos de tributos disfrazados artificiosamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República, los literales **c** y **d** numeral 1 del artículo 75; artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza y alcance del control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos de carácter general

Le corresponde a esta Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejercer el control constitucional de las normas que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad.

Dicho control consiste en revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales tanto en el fondo cuanto en la forma; para ello, se debe efectuar el control abstracto de constitucionalidad, mismo que permite someter a la norma que se presume inconstitucional a una valoración, independientemente de cualquier acto específico de su aplicación, una vez que la norma ha entrado en vigencia. Por medio de dicho análisis, se examina la norma en cuestión frente a los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución de la República, para así impedir que cualquier norma promulgada, ya sea por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas, entren en contradicción con la Norma Suprema.

En este sentido, el control que se realiza de la norma, desde el punto de vista formal, se efectúa con el objetivo de determinar si durante el proceso de formación de la norma se cumplió con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley; mientras que en el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se analiza el contenido general de la misma o de alguno de sus preceptos, para así poder determinar si su contenido transgrede derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.

Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

Las tarifas para el cobro de tasas comprendidas en el artículo 18 de la Ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 07 de agosto de 2014, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Jaramijó ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Respecto a la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel municipal, para establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones.

La Corte Constitucional estima necesario referirse en primer lugar a la facultad de los GAD municipales, para expedir, derogar o modificar un tipo de tributos, como son las tasas. En este sentido, el artículo 301 de la Constitución de la República, prescribe dentro del Régimen Tributario que: "Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones (…)".

Por otro lado, los artículos 120 numeral 7 y 132 de la Constitución de la República, al establecer el principio de legalidad en materia tributaria, reservando de este modo la facultad legislativa de la Asamblea Nacional para establecer tributos, expresamente manifiestas que aquella potestad se la realiza "sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados".

Ahora bien, el artículo 264 de la Constitución de la República establece, entre otras, las siguientes competencias para los gobiernos autónomos descentralizados municipales:

> Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (…) 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (…) **5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras** (…) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. (El resaltado no forma parte del texto).

Del citado artículo se puede evidenciar la existencia de una enumeración no taxativa de las competencias que corresponden a los GAD municipales, en las que se detallan actividades e intereses relacionados con el desarrollo cantonal y ámbitos de gestión que se encuentran dentro del espacio geográfico municipal. Dicha enumeración reconoce también aquellas competencias que sean dadas por mandato de la ley, por lo que se entiende que las atribuciones de este nivel de gobierno no se agotan en el contenido del artículo en comento.

En el numeral 5 ibídem, se establece la competencia a los GAD municipales para que creen, modifiquen o extingan

tasas o contribuciones especiales, mediante ordenanza; en otras palabras, el constituyente otorgó a este nivel de gobierno, una potestad tributaria exclusiva para el ámbito de tasas y contribuciones especiales.

Asimismo, para entender la facultad de los GAD antes citada, precisaremos el concepto de tasa. La Corte Constitucional, para el período de transición[1], señaló que "la tasa es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal". Además mencionó el Órgano constitucional[2] que entre los elementos de la tasa se encuentra la prueba de la prestación: "En palabras de Héctor Villegas, dicho elemento guarda relación con una prueba que justifique la efectiva prestación del servicio". En tal virtud, la Corte Constitucional observa claramente la potestad que por mandato constitucional mantiene este nivel de gobierno, la misma que se configura a través de la prestación efectiva de un servicio, lo cual es el hecho generador del tributo.

Esta Magistratura Constitucional[3], dentro del dictamen N.º 001-14-DRC-CC, estableció:

> (…) el sistema constitucional ecuatoriano reconoce la legitimidad de las autoridades públicas que integran los gobiernos autónomos descentralizados, quienes al asumir sus cargos a través de procesos de elección popular, cuentan con legitimidad democrática para cumplir, en ejercicio de sus potestades, únicamente aquellas competencias y atribuciones establecidas para cada nivel de gobierno, y que en lo principal se encuentran establecidas en la propia Constitución de la República.

En esa línea, es evidente que el marco constitucional vigente establece un número importante de atribuciones para los distintos niveles de gobierno, los cuales las ejercen exclusivamente dentro del marco normativo, en el nivel y en la circunscripción correspondiente. Dicho de otro modo, los GAD municipales tienen competencia para expedir ordenanzas creando, reformando o suprimiendo tasas dentro del ámbito de su competencia, y conforma la naturaleza jurídica de dicho tributo, esto es, por la prestación de un servicio.

Finalmente, la Corte Constitucional dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15- SIN-CC reiterado en la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, en base a los artículo 261 y 313 de la Constitución de la República, ha reiterado que el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y el subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado central y no de los Gobierno Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras "uso de espacio aéreo" y "subsuelo", entendiendo que las mismas hacen referencia a competencia exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones. Circunstancia por la cual la municipalidad del cantón Jaramijó deberá adecuar su normativa a los señalado en dichas sentencias, eliminando el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el su suelo por no se materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno.

Respecto de los principios tributarios constitucionales sobre los cuales se ejerce el régimen tributario

Así, el artículo 300 de la Constitución de la República establece que: "El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables".

Este artículo constitucional configura un conjunto de principios sobre la base de los cuales debe funcionar el régimen tributario y por ende, el ejercicio de la potestad tributaria; es decir, aquellos desarrollan un efecto de irradiación para la aplicación de la Constitución en las actuaciones de las autoridades públicas –proceso de relación jurídica tributaria–.

Por otro lado, la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, ha agrupado a los principios que regulan el régimen tributario en los que corresponden al orden constitucional y los de orden legal, los mismos que actúan de manera conjunta. "En este sentido, y agrupando las dos disposiciones citadas, los principios rectores del régimen tributario en el Ecuador ya sea de orden constitucional o meramente legal son el principio de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria".[4] En consecuencia, si un principio es vulnerado, entonces, los demás principios podrían serlo, en razón de la interdependencia.

En suma, tanto los principios previstos en la Constitución cuanto los establecidos en las normas infraconstitucionales guardan una estrecha relación en el campo del régimen tributario, toda vez que el ejercicio de la potestad tributaria se encuentra condicionado al respeto y aplicación directa de los mismos.

A fojas 15 del expediente constitucional, consta la demanda de la legitimada activa que arguyó: "Estas tasas son inconstitucionales. Transgreden el principio de equidad establecido en el artículo 300 de la Constitución, pues el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos".

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia No. 003-09-SIN-CC, caso No. 0021-09-IA.

[2] Ibíd.

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-14-DRC-CC, caso No. 0001-14-RC.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

De igual manera, corresponde a los ciudadanos aportar con la carga impositiva establecida por el Estado para cumplir con el principio de solidaridad. La potestad tributaria la ejercen distintos niveles de gobierno y la Constitución de la República determina que los tributos, específicamente, impuestos, deben ser creados mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional[5] y las tasas y contribuciones especiales, corresponde crearlas, modificarlas o suprimirlas mediante ordenanza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados[6].

En ese sentido, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si la disposición que se impugna vulnera el principio de equidad tributaria, tomando en consideración que este se encuentra relacionado con el principio de igualdad.

Respecto al principio de equidad

La Corte Constitucional[7] se ha pronunciado respecto al principio de equidad tributaria, en los siguientes términos: "Siendo así, la equidad tributaria es un principio fundamental dentro del régimen tributario ecuatoriano puesto que garantiza que la actividad tributaria sea ejercida justamente, esto es con parámetros mínimos que tutelen cargas impositivas equitativas que sean impuestas observando las diferencias económicas en las manifestaciones de riqueza de los contribuyentes, de ahí la relación de este principio con la igualdad".

Es decir, en el ejercicio de la potestad tributaria se deben observar requerimientos mínimos para no incurrir en vulneración de derechos y eso se obtiene analizando la capacidad económica de los contribuyentes a efectos de imponer cargas impositivas equitativas y no desiguales.

De igual forma, la Corte Constitucional[8] mediante la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, expresó que: "El principio de equidad, por otro lado, es mejor aplicado en el derecho tributario, ya que además de encontrarse incluido en la Constitución como principio componente del régimen tributario, se refiere a que todo el sistema tributario debe mirar la capacidad económica de las personas y en razón de esto, aplicar los tributos, cobrando más a los que más tienen y menos a los menos tienen, es decir, aplicando equidad horizontal y vertical".

Dicho de otro modo, la equidad tributaria como principio se erige como un pilar fundamental para el régimen tributario, toda vez que se encuentra interrelacionado con otros principios tributarios constitucionales y esto implica, que debe tomar en consideración la disposición económica del contribuyente.

La Corte Constitucional[9] ha señalado respecto de la horizontalidad y verticalidad de la equidad en la aplicación de los tributos lo siguiente:

> En este contexto, la equidad desde su **dimensión horizontal** implica que los contribuyentes que demuestren igual capacidad económica están obligados a contribuir de la misma manera, lo cual además garantiza la vigencia del principio de generalidad a partir del cual todos los ciudadanos están llamados a aportar parte de su riqueza a efectos de contribuir con el soporte de cargas estatales.
>
> Mientras que la equidad desde un **ámbito vertical** implica que las personas que demuestren una mayor capacidad contributiva deben contribuir en mayor medida que aquellas que demuestren una menor capacidad contributiva. De esta forma, la equidad vertical responde a criterios económicos y de justicia, que deben medir las manifestaciones de riqueza de los contribuyentes a efectos de imponer una carga justa.

Del mismo modo, la afirmación que consta en la jurisprudencia constitucional de que la equidad es un principio fundamental para el ejercicio de la actividad tributaria en términos de justicia y redistribución de la riqueza, lleva implícito un efecto de irradiación; es decir, al ser la equidad un principio necesario en la aplicación de la potestad tributaria, insoslayablemente su evocación deriva en el empleo de los otros principios tributarios constitucionales.

Es así que el principio de equidad está relacionado con los siguientes principios:

Progresividad, pues al guardar el hecho generador conformidad con la capacidad de pago del contribuyente, establece el punto de partida para una posterior gradación de la tarifa.

Capacidad contributiva y proporcionalidad, toda vez que para el pago de una carga impositiva se debe verificar su capacidad de pago.

Esta Corte Constitucional[10] respecto de la interrelación de estos dos principios, ha expresado que:

> El **principio de progresividad**, constitutivo también del régimen tributario, guarda estrecha relación con el principio de proporcionalidad y capacidad contributiva, estableciendo que la carga impositiva debe ser progresiva en relación con la riqueza de las personas. **La proporcionalidad** en cambio significa que la imposición debe ser justa mirando toda manifestación de riqueza de los sujetos pasivos de la imposición. Es decir,

[5] Constitución de la República del Ecuador. Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

[6] Constitución de la República del Ecuador. Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, caso No. 0036-10-IN, acumulados 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

> mientras el uno realiza una gradación de la tarifa impositiva, el otro principio, asimila la base imponible con la cuantía del tributo. Sea el uno o el otro principio, ambos establecen los límites necesarios para que la actividad tributaria no caiga en la llamada confiscación.

La coherencia entre el tributo y el principio de proporcionalidad se efectúa por la capacidad para aportar del contribuyente; es decir, se analiza y equipara la base imponible[11] que genera el contribuyente con el monto del tributo. En esa línea, tanto la proporcionalidad cuanto la equidad se la debe entender bajo el paradigma de justicia tributaria, siendo el componente esencial de la equidad el tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Ahora bien, en lo que concierne a la relación entre equidad y proporcionalidad la Corte Constitucional[12], se ha mencionado que:

> Respecto a la relación existente entre los principios de equidad y proporcionalidad, el jurista Sergio Francisco de la Garza, manifiesta que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual puede traducirse en el ámbito fiscal como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria (principio de equidad); sin embargo, advierte el tratadista, tal postulado no se puede cumplir si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos, es decir, aplicando el principio de proporcionalidad.

De igual forma, la equidad guarda conformidad con el principio de **no confiscatoriedad**, significa, que para evitar restricciones a la propiedad de los contribuyentes, se crean límites entre el cumplimiento del pago de las cargas impositivas que se lo realiza bajo la capacidad de contribución para que dicha carga no sobrepase la capacidad económica del contribuyente, pues, de lo contrario, ese egreso patrimonial realizado por el contribuyente para cumplir con las obligaciones tributarias se tornaría confiscatorio.

La Corte Constitucional del Ecuador[13] respecto de este principio, ha subrayado: "En materia tributaria, este derecho tiene especial significación, ya que el Estado al ostentar poder tributario para exigir a los particulares parte de su riqueza, se encuentra en una situación de ventaja sobre estos. Por lo que, la prohibición de confiscación desde los inicios de la República, más que un derecho, ha sido una garantía para los contribuyentes de que las exacciones tributarias sean racionales en consideración a su capacidad económica".

Del mismo modo, esta Magistratura[14] aclaró que:

> (…) el principio de no confiscatoriedad debe evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Es **cualitativo,** cuando se restringe la propiedad de manera ilegítima, por ejemplo cuando nace un tributo en inobservancia al principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser (…) **cuantitativo** cuando la carga tributaria es tan onerosa para el contribuyente que le obliga a sustraer de su patrimonio un porcentaje sustancial, desconociéndose por un lado su capacidad contributiva, y por otro, limitando al contribuyente la posibilidad de ahorro y de bienestar económico. Circunstancias por las cuales, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, afectándose así el principio de equidad.

Finalmente, **la razonabilidad** se encuentra relacionada directamente con el principio de equidad que, tal como lo manifiesta Héctor Villegas[15], es razonable la exigencia de un tributo cuando este cumple un proceso de formación legal y es intrínsecamente justo; es decir, el legislador debe verificar parámetros provenientes de la justicia al momento de crear las imposiciones.

Lo dicho, conlleva a determinar un símil entre la equidad y la justicia, ya que si un sujeto obligado impositivamente es sometido a un tributo irrazonable la consecuencia es el quebrantamiento del principio de equidad; ya que un tributo contiene en su parte endógena parámetros de justicia ligados a la equidad, pues tal como lo ha mencionado la Corte Constitucional[16] para que tenga eficacia el principio de razonabilidad y se pueda garantizar un tributo justo, se debe tutelar:

> "(…) el ejercicio de los derechos constitucionales de los contribuyentes bajo criterios de equidad e igualdad, es decir garantizando no solo una igualdad de todos ante la ley, sino además reconociendo las diferencias de los sujetos mediante una imposición diferenciada que grave en igual medida a los que se encuentran dentro de una situación económica igual y en diferente medida a aquellos que por sus condiciones económicas se encuentren en una situación diferente".

Respecto al caso concreto

Una vez analizados los principios que regulan el régimen tributario del país y sobre la base de las consideraciones expuestas *ut supra,* esta Corte Constitucional pasa a verificar si el artículo 18 de la Ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó y acusada de inconstitucionalidad, vulnera el principio tributario de equidad.

---

[11] Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Art. 16.-Base imponible.- En general, la base imponible está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios gravados con el impuesto, menos las devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones, imputables a tales ingresos.

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

[14] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[15] Cfr. Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario,* Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 280.

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

La ordenanza impugnada contiene un tributo conocido como tasa, al respecto esta Magistratura Constitucional[17] subrayó que:

> (…) las tasas se constituyen en aquellos tributos generados por la utilización o prestación de un servicio público. Mientras que las contribuciones especiales de mejoras son aquellos tributos que se pagan por la obtención de un beneficio, como por ejemplo la ampliación de una avenida que genera el aumento en la plusvalía de una propiedad. La doctrina ha señalado que para la determinación del hecho generador en el caso de las contribuciones especiales de mejoras, debe medirse el beneficio obtenido por el contribuyente, es decir debe existir una contraprestación, en virtud de la cual el contribuyente pague el tributo en razón de un beneficio obtenido por parte del Estado. Sin embargo, gran parte de la doctrina además ha precisado que dicha contraprestación no es palpable en el caso de las tasas, puesto que estas se constituyen en una prestación unilateral y coactiva por lo que el carácter contraprestacional no es aplicable. Así, una tasa no se paga por la prestación de un servicio, sino con ocasión del mismo.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) de conformidad con los artículos 566 y 567, faculta la creación de tasas a los GAD municipales, en dos supuestos: i) Cuando un servicio público es prestado en el marco de las competencias del GAD y el monto que se exige a los ciudadanos guarda relación con el costo de producción del servicio que se presta, es decir, no se busca una ganancia económica municipal sino cubrir el costo exacto del servicio que se brinda; ii) El GAD puede obtener ingresos tributarios por la utilización privada o el aprovechamiento del dominio público. En esta situación el GAD no presta ningún tipo de servicio, lo que autoriza es que las empresas privadas hagan uso y con fines comerciales, del espacio público que es de uso general.

La Corte Constitucional[18] respecto de lo mencionado en el párrafo anterior *in fine*, ha señalado: "Precisamente, el hecho que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria".

El GAD Municipal de Jaramijó tomó como base legal para crear la Ordenanza en análisis, lo establecido en el artículo 567 del COOATD; en otras palabras, el segundo hecho generador –supuesto– antes descrito, empero, como se puede analizar, este hecho ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en lo que se refiere a la fijación de las tarifas. La Ley Orgánica de Telecomunicaciones que desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico del Ecuador, en su artículo 104, aproxima un parámetro para fijar las tarifas dentro del tributo y manda que: "En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción".

Lo dicho, conduce a esta Magistratura a resolver la interrogante planteada en el problema jurídico antes mencionado dentro del caso concreto; es decir, si la tasa fijada en la Ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó por el uso del espacio público y aéreo municipal, dentro del espacio territorial, transgrede el principio tributario de equidad. La Constitución facultad a este Órgano Constitucional, dentro del control abstracto de constitucionalidad, la posibilidad de limitar o regular, en el desarrollo del ejercicio interpretativo, la potestad tributaria de los GAD toda vez que aquella debe guardar conformidad con los principios establecidos en la Constitución y además, conforme la pretensión de la accionante, no desconoce la facultad para la creación de dichas tasas, sino considera que su costo es muy elevado; en consecuencia, corresponde a esta Corte verificar lo alegado.

La legitimada activa a fojas 15 y vta., señala la diferencia que existe entre las tarifas fijadas en la ordenanza vigente en el Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza que se acusa de inconstitucional. La intención de esta Corte es realizar un análisis comparativo entre la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre dos gobiernos seccionales que cuentan con las mismas facultades tributarias, insistiendo que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, no existe una regulación clara y expresa que disponga a los GAD municipales parámetros para fijar las tarifas por tasas por ocupación de espacio público, más allá de lo que establece el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones como se lo mencionó *ut supra*.

Así, la "Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio- LMU 40"[19], establece dentro de su Capítulo VII que las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito. Allí se manda que, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, se fija una tarifa que varía entre los 0.08 y 0.35 USD anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial donde se lo ubique.

Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la Ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar un valor diario de 0.02 USD por cada metro lineal de cable tendido; es decir, un valor anual de 7.30 USD por cada metro de cable, por lo que en términos comparativos se evidencia un valor muy superior al fijado por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual manera, del análisis de la ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó, se desprende que en el resto de casos de cobro de tasas por ocupación de espacio público, se

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[18] Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0020-15-IN.

[19] Ordenanza Municipal No. 22, Suplemento del Registro Oficial No. 132, de 14 de abril de 2011.

establece una tarifa diaria y no anual, esto es: **i)** En relación a las estructuras metálicas para de uso comercial de propiedad privada para uso de comunicación de celulares o canales de televisión, los contribuyentes deberán pagar el 20% de una remuneración básica unificada RBU diario; **ii)** Para las antenas para servicios celulares se pagará una tarifa diaria del 15% de la RBU; **iii)** En el caso de antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de USD 0.10 centavos diarios; **iv)** Para antenas de radio emisoras comerciales, la tarifa será de 1.50 USD diarios; **v)** Para antenas parabólicas para la recepción de la señal comercial de televisión satelital, la tarifa única USD 0.03 centavos diarios; **vi)** Para el tendido de cable será la tarifa de USD 0.02 centavos diarios y, **viii)** Por ocupación del espacio público que se produce con la colocación de un poste, será la tarifa diaria 0.25 centavos diarios.

En ese sentido, esta Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico presentado por la legitimada activa que consta de fojas 9 -10 y vta., del expediente constitucional y que fue elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, titulado "Análisis de Impuestos y Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador", el mismo que puede orientar a este Organismo Constitucional a identificar si, conforme a la denuncia presentada por la accionante, el artículo 18 de la ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó contiene las tarifas que se acusan de inconstitucionales, alcanzan valores desproporcionales frente a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservando los principios tributarios constitucionales antes expuestos.

Dicho informe parte del análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos, municipios en el continente americano, llegando a la conclusión que los impuestos municipales por "derecho de vía" –ocupación de espacio público–, en infraestructura de internet fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual se considera como una carga tolerable.

Luego, se analizan varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por el elevado costo por ocupación para el uso de espacio público para infraestructura de internet, determinándose una marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando el siguiente resultado en cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
$ 407,04 USD	$ 28,98 USD	$ 0,40 USD	$ 1,460,00 USD

De esta forma, la Escuela Superior del Litoral concluye a fojas 9 y vta., del expediente lo siguiente:

> Es evidente que las tasas/impuestos por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente el valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayor que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio (…) Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En otras palabras, las siete tarifas propuestas en la ordenanza expedida por el GAD Municipal de Jaramijó alcanzan valores que sobrepasan la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la obligación tributaria y por tanto, transgreden varios principios tributarios constitucionales.

El principio constitucional tributario de equidad, establecido en el artículo 300 de la Constitución es vulnerado, en la medida que dicha imposición tal como se ha sostenido es confiscatoria, desproporcionada e irracional, ya que ataca y deja sin fundamento el sistema tributario ecuatoriano que propone el sentido de la justicia e igualdad. Asimismo, se transgrede el principio tributario de proporcionalidad, toda vez que inobservan el concepto de capacidad tributaria, elemento fundamental al momento de fijar los montos que deben asumir los contribuyentes como sujetos pasivos de la obligación tributaria y en el presente caso, el GAD Municipal de Jaramijó pretende cobrar montos elevados por concepto de tasas, inobservando la capacidad contributiva de las empresas, existiendo una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir dicha obligación, derivando al punto de que este último sobrepase los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial. De igual forma, se vulnera el principio tributario de razonabilidad, considerando que los tributos deben ser justos; es decir, para alcanzar el objetivo de que cada contribuyente responda según su aptitud de pago, no puede convertirse al tributo carente de toda razonabilidad, sobrepasando los valores impositivos la capacidad de pago de los contribuyentes.

En conclusión, esta Corte Constitucional observa que la norma expedida por el órgano legislativo del GAD Municipal de Jaramijó, contenida en el artículo 18 de la "Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Jaramijó", publicada en el suplemento del

Registro Oficial N.º 306 del jueves 07 de agosto de 2014, contraviene la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que vulnera los principios tributarios contenidos en aquella y en virtud del nuevo modelo de Estado ecuatoriano, cualquier norma del ordenamiento jurídico que se encuentre en contradicción con la Constitución carecerá de eficacia jurídica y será declarada inválida.

Por lo expuesto, esta Corte conmina al GAD Municipal de Jaramijó, que dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONOCEL) y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Jaramijó, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 306 del 07 de agosto de 2014.

2. Se conmina al GAD Municipal de Jaramijó a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0022-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 027-15-SIN-CC

CASO N.º 0016-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por María del Carmen Burgos Mejía en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones (CONECEL), respecto del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial N.º 403 del 23 de diciembre de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-

14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN y 0055-14-IN que se encuentran sustanciando y los casos Nros. 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN y 0015-15-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 9 de abril de 2015 a las 10h48, admitió a trámite la acción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.º 590-CCE-SG-SUS-2015 del 22 de abril de 2015, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de la misma fecha, remitió el expediente N.º 0016-15-IN al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán en su calidad de juez sustanciador, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien, mediante providencia del 12 de mayo de 2015 a las 09h30, avocó conocimiento de la presente acción.

De la demanda y sus argumentos.

La accionante en lo principal manifiesta, que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009 la Corte Constitucional la perfiló como aquel "tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal". Considera que posteriormente, el artículo 567 del COOTAD estableció que: "Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación".

Considera que por el uso u ocupación de bienes públicos se puede cobrar tasas, pero que estas deben estar configuradas como una contraprestación vinculada a dichos uso y ocupación, en los términos expuestos en la jurisprudencia y norma legal antes enunciadas y además, respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, entre ellos, el de equidad.

Recurriendo a la doctrina, expresa que el principio de equidad tributaria tiene dos vertientes: la de capacidad de pago y la del beneficio. Así, dice que la teoría de la capacidad de pago se refleja, por ejemplo, a través del establecimiento de tarifas progresivas como sucede con el impuesto a la renta pagado por personas naturales en el Ecuador. Acota que, en materia de tasas, en cambio, para alcanzar la equidad no puede aplicarse la teoría de la capacidad de pago, porque –a su criterio– el valor de aquellas no se establece en razón de la capacidad económica del contribuyente sino, en razón del beneficio obtenido, de allí que las tasas deben aplicarse en función de los beneficios o utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian.

Asume que el principio de equidad establece que toda tasa –entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público– sea fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. Determina que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y por tanto es inconstitucional.

Establece que conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada se pretende que CONECEL pague las tasas puntualizadas en dicha norma, lo cual, a su parecer, es inconstitucional, porque transgrede el principio de equidad dispuesto en el artículo 300 de la Constitución de la República, debido a que el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

Dice que, el "Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para infraestructura de Telecomunicaciones" realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala que en varios Gobiernos Municipales –entre ellos el del cantón Atacames– se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

Finalmente acusa que las tasas fijadas en la ordenanza son absolutamente desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación y en adición, que de mantenerse el antes mencionado impuesto, colapsaría la industria privada de telecomunicaciones y lo haría en claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución de la República.

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

> Art. 18 Valorización de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extrajera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el Cantón de Atacames; tasas que se cancelara por los siguiente conceptos:
>
> 1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del SBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
>
> 2. Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15 % del SBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> 3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> 4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán $ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a cuarenta centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica pre pago o post pago instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6. Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7. Postes: Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Pretensión:

La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma transcrita en líneas anteriores, contenida en la ordenanza municipal mencionada *ut supra*.

De los argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames

Mediante escrito presentado el 22 de abril de 2015, el licenciado Byron Aparicio Chiriboga y el abogado Wilmer Arturo Basurto en calidad de alcalde y procurador síndico respectivamente, del cantón Atacames, manifiestan:

Que conforme lo establece la disposición final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que consagra la supletoriedad de las normas del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo dispuesto en este cuerpo legal en los artículos 289 y 319 –dicen–, presentan recurso horizontal de reforma al auto de admisión, emitido el 05 de febrero de 2015 a las 10h31, respecto de que en el considerando tercero, numeral uno, que se refiere a la medida cautelar se dispuso: "suspender provisionalmente la aplicación del Art. 18 de la ordenanza publicada en el suplemento del registro oficial No. 403 del 23 de Diciembre de 2014" (sic).

Consideran que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aplicada al caso *in examine*, significaría que las sentencias interpretativas de la Corte Constitucional se considerarán precedente constitucional con carácter vinculante, de obligatorio cumplimiento por parte de los jueces de la Corte Constitucional, de la Función Judicial y de todos los servidores públicos. Ello, en alusión a que el auto de admisión –dicen– no guardaría conformidad y un criterio uniforme con el emitido por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 008-10-SIN-CC, publicada en el Registro Oficial N.º 250-S del 4 de agosto de 2010 que –a su criterio– en su parte medular, se establece que no es pertinente una medida cautelar en los actos normativos de carácter general –refiriéndose a la presente acción constitucional– porque consideran que la decisión de ordenar una medida cautelar sobre actos normativos de carácter general a más de convertirse en un pronunciamiento anticipado, atentaría a la seguridad jurídica de todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano, más aun, cuando las normas jurídicas gozan de la "Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas" como así lo estipula el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

No obstante, asumen, que si bien es cierto que esta sentencia interpretativa de la Corte Constitucional se refiere al artículo 87 de la Constitución de la República y no al artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que trata de la suspensión provisional de la disposición que demanda su inconstitucionalidad –consideran– que al igual que en el antes enunciado artículo 87, se refieren a las medidas cautelares, es decir, que aplicaría para el presente caso la varias veces referida sentencia interpretativa.

Finalmente, consideran que la decisión tomada en el auto de admisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional de una disposición que goza de la presunción de constitucionalidad dentro del marco jurídico ecuatoriano, podría tener un efecto bumerán, toda vez, que si se concede esta medida, sería obligatoria para la Corte Constitucional en aplicación al principio de igualdad contemplado en la Constitución, que cualquier petición de esta naturaleza tenga la obligación de acoger en virtud de lo cual, el sistema jurídico ecuatoriano se tornaría en caótico e inestable y no existiría seguridad jurídica.

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado.

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2015, manifiesta:

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia, entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Dice que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 *ibídem*, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Considera que queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado central, quien a su vez, siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, porque no debe olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y que en ello, radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, asumen que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264 numeral 2 es competencia de los gobiernos municipales, entre otras, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo que –dice– que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

Determina que en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada se encuentra el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Atacames, lo cual –a su criterio– contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para: "2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado".

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título III, Control Abstracto de Constitucionalidad, artículos 74 al 98, trata de esta acción; de manera particular, el artículo 74, señala: "Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico".

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

En el ejercicio de esta atribución, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de supremacía constitucional y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues, se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad *per se* da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que, con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma[1] que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

[1] Ver Art. 424 CRE

[2] Ver Art. 425 CRE

[3] Ver Art. 426 CRE

[4] Ver Art. 427 CRE

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y por la omisión, en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contraviene los contenidos constitucionales o no.

En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, en función del cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad tanto en sus contenidos sustanciales cuanto en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional, requiere indispensablemente de un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si el texto impugnado de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames, en adelante GAD, contraviene el texto constitucional, específicamente los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República; para lo cual, se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la norma impugnada, para acto seguido, emitir pronunciamiento sobre la existencia o no de contraposición entre esta y lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

El examen constitucional por la forma, radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado, es decir, si se ha observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado, principalmente, bajo una óptica de competencia.

Determinación del problema jurídico

De esta manera, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

El Gobierno Autónomo Descentralizado en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

Resolución del problema jurídico

El Gobierno Autónomo Descentralizado en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

En el caso sometido a estudio cabe señalar, que la norma impugnada corresponde a la ordenanza, expedida por el GAD municipal del cantón Atacames, referente a la regulación de la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas por lo que, inicialmente, hay que hacer relación a que:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

> Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
>
> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables, dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada (COOTAD), mismo que señala:

> Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

> El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.
>
> Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GAD municipales, está la facultad de creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal **e** del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza, con la que se pretende regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza se observa que el GAD municipal de Atacames ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley, para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanza, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas, para determinar si el GAD municipal de Atacames, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, no han infringido norma constitucional alguna o han extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a continuación si el contenido impugnado de la ordenanza referente a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, contraviene el texto constitucional, específicamente, lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos

Para este efecto, la Corte Constitucional estima conveniente elaborar y resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

2. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

3. La ordenanza bajo análisis ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

4. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

El desarrollo de este problema jurídico se realizará, partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico para posteriormente, desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (…) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí, la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC[5], ha establecido que:

> (…) el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, **la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado**. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, **el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones**, forman parte del sector estratégico estatal, y **como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central**. (…) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado no pertenece al texto).

De igual forma, en la sentencia N.º 001-12-SIC-CC del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

> Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC del caso N.º 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

> El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico[6].
>
> (…) En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución (…).

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado, la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

> Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (…).

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC[7], estableció que:

> Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.
>
> Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones[8].

Asimismo, el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 1 dispone: "El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

[6] Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015

8 Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico" de lo que también se concluye, que será la administración central la que a través del CONATEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

> Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.
>
> Concesiones para:
>
> a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
> b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
> c) La asignación del espectro radioeléctrico.
>
> Permisos para:
>
> a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
> b) Instalación y operación de redes privadas.

Respecto de lo cual, se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

En tal sentido, respecto del ámbito del espacio aéreo hay que señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

> 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
> 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
> 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
> 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
> 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
> 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
> 7. Fomentar las actividades productivas regionales.
> 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
> 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
>
> En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de lo transcrito se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibídem*, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; razón por la cual, no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Ley Fundamental.

Hay que destacar –en el caso concreto– que la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD por lo que las atribuciones que los GAD poseen, están desarrolladas en el artículo 55 y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece "(…) Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación (…)".

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento

justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

> Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.
>
> En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.
>
> **Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico"**. (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (…) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC que: "De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador".

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GAD municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencias en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular, la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal en la implantación de estructuras metálicas, de antenas para servicio de celulares, radio ayuda, radioaficionados, radio emisoras comerciales, antenas parabólicas y postes, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, a la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo. Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GAD, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la Ordenanza Municipal que se analiza, en el artículo 18, contraviene al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa al "uso del espacio aéreo".

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad en el artículo 18, de los numerales 2, 3 y 4, así como en el artículo 3 de la frase "espacio aéreo".

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo problema jurídico para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidades en las normas sujetas de análisis.

2. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Por otro lado, como en casos análogos, referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GAD municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames se determina: "Cables: Los tenidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo".

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciere respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la Ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de $ 0.01 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Atacames, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, "el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos", entre los cuales se destaca las telecomunicaciones[9].

[9] Artículo 313, segundo inciso, Constitución de la República del Ecuador: Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

> El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (…)
>
> De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la Ordenanza en estudio, establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas, señalando:

> Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales (…).

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase "subsuelo", contradice el texto constitucional.[10]

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la Ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del numeral 6 del artículo 18 y de la frase "subsuelo" en el artículo 3.

Siguiendo con el análisis del caso *sub judice*, se procede a resolver el tercer problema jurídico planteado:

3. La Ordenanza bajo análisis ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34

que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Constitución establece en el artículo 261 numeral 10 que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (…) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

La ordenanza municipal materia de estudio establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

> Acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones (...).

Situación que deja ver que el GAD municipal de Atacames también extralimita sus competencias respecto de establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 numeral 10 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames.

Siguiendo con el análisis planteado, se procede al desarrollo del cuarto problema jurídico:

4. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Hay que destacar que la norma impugnada de la ordenanza municipal del cantón Atacames es la contenida en el artículo 18, por lo que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus numerales en los problemas jurídicos precedentes, hay que determinar si los numerales 1, 5 y 7 del mencionado artículo vulneran el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, indicando además que el estudio de los numerales 2, 3, 4 y 6 también se incluirá por cuestiones de comprensión.

Es relevante establecer que a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución, no solo que se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que también, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a lo que la doctrina ha denominado principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

> Art. 300.- El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.
>
> La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico[11], así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de "proporcionalidad", "capacidad contributiva" y de "no confiscatoriedad", los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución[12].

En relación a lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por la accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal de Atacames, específicamente en los numerales 1, 5 y 7 materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad.

Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

---

[11] Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 016-15-SIN-CC: Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

En primer lugar, debemos partir del hecho que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República[13] y la ley[14], le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en función del cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador.

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el Gobierno Municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley[15], el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino, simplemente, de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un GAD municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida que estas son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa es evidente que el GAD municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente, en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio del Cantón Atacames pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[16], norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: "En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción".

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la Municipalidad de Atacames por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad.

Hay que puntualizar dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso, en particular, los GAD municipales; pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado valor de sus tarifas.

[13] Constitución de la República: Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (…) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

[14] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (…) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (…)

[15] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. (…)

[16] Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

Dicho esto, se hace notar que el accionante, dentro de su demanda, hace referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas en la Ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la Ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las Municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

En función de lo cual, por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada, se procederá a realizar el análisis de todas las tasas fijadas, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos precedentes.

Así, la "Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio–LMU 40"[17], establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los $ 0.08 y 0.35 USD anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza del cantón Atacames, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de $ 0.01 USD por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de $ 3.65 USD por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor ($ 0.35 USD) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la Ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada (RBU), es decir, $ 70.8 USD diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015[18]. 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 15% de la RBU. 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de $ 0.10 USD diarios por concepto de uso de espacio aéreo. 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a $ 1.50 USD diarios. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de $ 0.40 USD y, finalmente, 7) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de $ 0.25 USD.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante y que consta de fojas 8 a 10 del expediente, elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de "Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador", el cual, ciertamente, puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por "derecho de vía", es decir, ocupación de espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se hace referencia a varias ordenanzas bajo la denominación de "Facturación de operadoras Vs. Tasas Gubernamentales" que en el Ecuador han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

[17] Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

[18] Acuerdo Ministerial N.º 0256 del 30 de diciembre de 2014, suplemento del Registro Oficial N.º 256 del 02 de febrero de 2015.

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
$ 407.04 USD	**$ 28.98 USD**	**$ 0.40 USD**	**$ 1,460.00 USD**

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

> Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio (…). Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud de lo analizado, esta Corte observa que efectivamente las tarifas fijadas dentro del artículo impugnado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgreden el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues, recordemos que dicho concepto, representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados transgrede a su vez, el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago. Caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes en el cantón Atacames, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 18, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del primer inciso y los numerales 1, 5 y 7 del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la municipalidad de Atacames a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Atacames, publicada en el Registro Oficial N.º 403 del 23 de diciembre de

2014, de la frase "subsuelo" en el artículo 1 y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1.Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Atacames, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3.Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales.

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el cantón Atacames cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones, previo, informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente y, se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

2. Conminar a la Municipalidad de Atacames a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0016-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 041-15-SIS-CC

CASO N.º 0049-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta por parte de los señores Francisco Leopoldo Martínez Minda, Paolo César Suárez

Caymayo, Olga Inés Haro Cruz y Rosa Antonia Borja Castillo, el 30 de abril del 2012, ante la Corte Constitucional en contra de la jueza octava de la niñez y adolescencia de Pichincha, a fin de que dé cumplimiento a lo resuelto en sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el fallo del 20 de septiembre 2011 a las 11h50, dentro de la acción de protección N.º 17122-2010-0834.

El 04 de septiembre del 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la presente causa N.º 0049-12-IS tiene relación con el caso N.º 2175 -11-EP, el mismo que se encuentra resuelto.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, de conformidad con la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, sustanciar el caso signado con el N.º 0049-12-IS, para que actúe como Juez Ponente.

Mediante memorando N.º 024-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, el secretario general Jaime Pozo Chamorro remitió el expediente del caso N.º 0049-12-IS al juez ponente.

Con providencia del 04 de septiembre de 2013 a las 10h30, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para el conocimiento de la presente acción.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que se ha incumplido la sentencia dictada el 20 de septiembre del 2011 a las 11h50, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; para ello, para resolver la presente acción, se transcribirá un extracto de la referida sentencia mediante la cual se dispuso en lo principal lo siguiente:

> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- SEGUNDA SALA DE GARANTIAS PENALES.** Quito, martes 20 de septiembre del 2011, las 11h50.- VISTOS- QUINTO.- Es obligación de la Sala, analizar la sentencia recurrida y confrontarla con la apelación a la misma, el marco legal aplicable al caso y las actuaciones presentadas por las partes. En ese orden se estima que el principal argumento que fue acogido por el Juez A quo en su considerando sexto estriba en una disposición del Art. 24 del "Reglamento de Procedimientos para la habilitación del suelo Edificación en el Distrito Metropolitano de Quito" La jueza A quo considera que "ni parcialmente el proyecto causará impacto ambiental alguno (...)". SEXTO.- El procedimiento Constitucional en General y el Ambiental en lo particular establecen una lógica de las pruebas con una carga inversa. Esto implica que contrariamente a lo que señala el procedimiento civil cuyo principio radica en que los litigantes deben probar lo que afirman, a lo inverso en aplicación al principio contemplado en el numeral 3 del Art. 86 de la Constitución que establece "Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información"; y el Art. 397 numeral 1 ibídem dispone: " La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado (…)". Son hechos probados por los accionantes y no impugnados por los demandantes la preexistencia de un bosque compuesto por varias decenas de árboles de gran volumen pues se encuentran entre veinte y cincuenta años de antigüedad. La preexistencia de un área destinada a un parque donde los residentes en el sector han adecuado con canchas y juegos, ha quedado probada, pues la autoridad demandada ha impugnado dicha afirmación con la existencia de una carta catastral que al decir es terreno municipal. Las dos afirmaciones no necesariamente son contradictorias pues los parques son comunales como cuando el lotizador al amparo de disposiciones de la entonces vigente ley de Reforma Agraria formaba huertos familiares y debía ceder un porcentaje del área lotizada para áreas comunales o áreas verdes y al parecer ese fue el destino de la antigua hacienda "Carcelén", o municipales si siendo urbanos, al momento de la entrega de un área urbanizada se construye un parque o como consecuencia declaratoria de utilidad pública una propiedad particular se convierte en parque. Los accionantes impugnan el constante fraccionamiento del mencionado parque que al decir de su libelo contaba con más de treinta mil metros y hoy se reduce a dieciséis mil. De esta afirmación no existe mayor prueba pero para el recurso o la instancia no es un hecho controvertido. Sin embargo la Sala ha tomado atención en particular a dos documentos que han sido presentados por los accionados y es que a fojas treinta y uno y en calidad de anexo Nº 5 El administrados zonal de "la delicia" ya da cuenta de que el Presidente de la Comisión de Espacio Público dispuso en sesión de 12 de septiembre del 2007 que se cuente con la aceptación de la comunidad del sector para el proyecto en cuestión, y a fojas treinta y seis en calidad de anexo ocho el informe técnico N.º 24 del Gerente de Parques y Jardines Ramiro Pérez, señala que esta autoridad desconocía el proyecto, que existe déficit de áreas verdes en la ciudad pues la norma de la OMS señala que deben existir al menos 9m2 por habitante cuando existen solo 3.5 m2. Señala datos del censo de población y vivienda y explica que el equilibrio actual se rompería. Explica que la zona es industrial y por lo tanto muy susceptible a la contaminación, sugiere alternativas para que el diseño no tale los árboles y explica los beneficios de los árboles en el combate a la contaminación porque generan oxígeno y eliminan el polvo en suspensión. Los demandados no han logrado restar valor a estos documentos que al ser información proporcionada por los accionantes son documentos que debieron ser considerados por la autoridad demandada. SEPTIMO.- La Sala debe demostrar absoluta ponderación y exactitud al momento de definir el "impacto ambiental" o "daño ambiental". Si bien es cierto que no existe una medida que determine el límite en territorio deteriorado desde el cual existe un daño ambiental tenemos la norma del artículo 396 de la Constitución que en la parte pertinente, a favor del medio ambiente señala: "En caso de duda sobre el impacto ambiental de una acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces u

oportunas (…)" (las cursivas son nuestras). En el caso que nos ocupa al existir un medio centenar de árboles es evidente que se ha constituido un ecosistema donde existen aves que son albergadas por los árboles, que el bosque purifica el ambiente de las emisiones CO2, que la humedad relativa se mantiene de una mejor manera que en aquellos lugares donde los árboles no han sido talados, que la hojarasca al descomponerse genera compost y humus que sirve de alimento para múltiples insectos, hongos y microorganismos, y que las semillas asimismo nutren a muchas especies , esto sin descontar que evitan la erosión y dosifican su drenaje luego de las precipitaciones. Es contradictorio pensar que si el área donde está asentado un bosque es menor a los diez mil metros carece de importancia, pues aunque fueran un número menor de árboles sería importante su conservación al margen de una disposición municipal hecha con otra intención, cual es no burocratizar con estudios de impacto ambiental el desarrollo de construcciones menores a los diez mil metros. OCTAVO.- La autoridad demandada ha esgrimido otros argumentos, pues manifiesta que el Ministerio del Ambiente, concedió licencia ambiental y que con posterioridad al inicio de los trabajos esto es en mayo del 2010 ya se informó a la comunidad. Al respecto esta Sala considera que no se ha cumplido de esta forma la disposición del Art. 398 de la Constitución. La disposición de la Constitución determina que la consulta es previa a la actividad que puede acarrear daño al ambiente y éste no ha sido el caso. No existe evidencia de que se cumplió con la consulta antes de iniciar el trabajo como tampoco que se han cumplido con las conclusiones del acta de 18 de mayo del 2010 que obra de fojas 300 y 301 para conformar una comisión con los moradores del sector y dar un seguimiento al cronograma de actividades para revisión y análisis del proyecto. NOVENO.- Conforme manifiestan las partes en su oportunidad se debe armonizar el interés general con el interés particular con lo cual en modo alguno esta Sala desestima la importancia de un centro de atención para la seguridad ciudadana. El punto controvertido no es ese, pues el clamor ciudadano está a favor de la seguridad, en un efectivo combate a la delincuencia, lo cual no es contrario a la acción propuesta. El buen vivir requiere de seguridad pero al mismo tiempo de un medio ambiente equilibrado, un desarrollo sustentable, sin atropellos a la naturaleza. En estricta aplicación del Art. 395 de la Constitución en su numeral 2 señala que: "(…) Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de cumplimiento obligatorio por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional (…)" Y el numeral 4 establece: "en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la naturaleza (…)". Esa parece ser la intención de los asambleístas Constitucionales que legislaron a favor del ambiente y esta parece ser la decisión de las autoridades ambientales que no escatiman el uso de la fuerza en defensa de la naturaleza cundo existen atropellos de tala de árboles y además contaminación. Por lo expuesto y al haberse omitido los procedimientos comprendidos en los artículos 395 a 399 de la Constitución ADMINSTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA se revoca la sentencia venida en grado y se acepta el Recurso de Apelación en consecuencia se dispone: a) La suspensión de los trabajos de construcción de la Casa de Justicia de Pichincha Norte y, b) La reparación total material e inmaterial consecuencia de la tala de árboles ubicados en el parque comprendido en las calles Joaquín Mancheno y Taedo Benítez, así como la indemnización a los moradores afectados.- Notifíquese.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamento de la demanda

Los accionantes en lo principal, manifiestan:

El 09 de enero del 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 2175-11-EP, en la que se señaló que de aquella no cabe recurso alguno y quedó ejecutoriada conforme a lo previsto en el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Una vez que se procedió al archivo de la causa y la devolución del proceso al juez de origen, la jueza octava de la niñez y adolescencia de Pichincha, el 10 de abril, luego de reiterados pedidos de parte de los accionantes en providencia, pone en conocimiento de las partes la recepción del proceso.

Que la sentencia de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que conoció la apelación dejó sin efecto la sentencia dictada por la jueza octava de la niñez y adolescencia de Pichincha y en la parte pertinente, dispuso: 1) La suspensión de los trabajos de construcción de la Casa de la Justicia de Pichincha Norte y, 2) La reparación total material e inmaterial consecuencia de la tala de los árboles ubicados en el parque comprendido en las calles Joaquín Mancheno y Tadeo Benítez, así como la indemnización a los moradores directamente afectados (las negrillas, cursiva y subrayado son nuestros).

Que han presentado un escrito a la jueza octava de la niñez y adolescencia de Pichincha para que proceda a dar cumplimiento con lo ordenado por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, una vez que la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección propuesta por el alcalde del Distrito Metropolitano y Em-Seguridad, sin tener respuesta alguna de la jueza hasta la presente con el agravante de que la Alcaldía ha hecho caso omiso de lo resuelto tanto por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Corte Constitucional y que se ha continuado con la construcción y además en forma apresurada han empezado a trasladar equipo y material de la Fiscalía para el funcionamiento de la Casa de la Justicia, lo cual, fue el objeto de la acción de protección.

Que con este proceder lo único que han hecho tanto la jueza como el representante del Municipio es burlar las sentencias de instancias provincial y constitucional.

Pretensión

Con estos antecedentes, los accionantes solicitan que en sentencia se declare el incumplimiento de la sentencia mencionada y se disponga que la jueza octava de la niñez y

adolescencia de Pichincha proceda de inmediato a ejecutar lo resuelto por las Cortes, debiendo prevenir al alcalde del Distrito Metropolitano que cumpla con lo ordenado por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Contestación a la demanda

Argumentos de la parte accionada

Jueza Octava de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha

Comparece al proceso constitucional la abogada Tatiana Peña Toledo en su calidad de jueza (e) del Juzgado Octavo de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha y en lo principal, manifiesta:

Que desde el 29 de mayo del 2013, mediante acción de personal N.º 1838-DP-DPP, se encuentra encargada del Juzgado de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, sin ser ella la persona que dictó el fallo de primer nivel; sin embargo, de aquello, hace una extensa exposición de los hechos ocurridos procesalmente en la acción de protección que terminó con la sentencia de los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En cuanto a la acción de incumplimiento que se encuentra sustanciando a cargo del juez constitucional, manifiesta que se puede evidenciar eventualmente que todos los jueces que han estado al frente de la ejecución de la garantía constitucional, han tratado de dar cumplimiento con lo ordenado en sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 20 de septiembre de 2011; sin embargo, este cumplimiento se ha visto dificultado, por la generalidad y abstracción de las disposiciones de la sentencia de la Corte Provincial, es decir, no se determinan ni especifican, en qué medidas se entiende a la reparación material e inmaterial, así como a la indemnización a los moradores del sector de Carcelén.

Que adicionalmente, con relación a la reparación inmaterial, inclusive, se encuentran peritajes tanto del Ministerio del Ambiente y de psicólogos, los cuales denotarían la imposibilidad de reparar inmaterialmente debido a que no existiría algún daño a los moradores del sector de Carcelén.

Por último concluye que la Judicatura a su cargo ha realizado todos los actos tendientes a la ejecución integral de lo dispuesto en la sentencia del 20 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0778-2010.

Marco Ulloa Parra, subprocurador metropolitano

Comparece al proceso constitucional el señor Marco Ulloa Parra en su calidad de subprocurador metropolitano del Municipio de Quito, manifestando en lo principal:

Que la acción propuesta carece de todo sustento fáctico y legal, toda vez que la sentencia en mención se halla en etapa de ejecución, pues, las obligaciones que contienen son continuadas, lo cual se corrobora con el acta de inspección judicial llevada a cabo el 14 de junio del 2013, que obra del proceso.

Que la Municipalidad ha demostrado material y documentalmente, que de acuerdo a lo que va señalando periódicamente el juez de la causa, se está dando cumplimiento a todas las obligaciones dispuestas por la jueza octava de la niñez y adolescencia de Pichincha.

Además hace un recuento de una serie de diligencias que se han venido realizando y se ha cumplido a cabalidad con cada una de las obras dispuestas dentro de la ejecución de la citada sentencia y que el accionar de la Municipalidad se halla enmarcado en lo previsto en el artículo 83 numeral 1 de la Constitución de la República que textualmente, dice: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley: 1.- Acatar y cumplir la Constitución, la Ley y las decisiones legítimas de autoridad competente".

Que de lo expuesto se evidencia que la Municipalidad en todo momento, ha guardado el cuidado de que la sentencia se ejecute en su totalidad, más no así la parte actora, lo cual se demuestra cuando no han realizado observaciones al desarrollo del proceso de ejecución de la sentencia y no concurrieron a la inspección judicial señalada para el 14 de junio del 2013; por lo tanto, queda demostrado que la única pretensión es obtener algún beneficio económico personal.

Guadalupe Estévez Naranjo

Comparece al proceso la señora Guadalupe Estévez Naranjo en su calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana EMSEGURIDAD-Q, manifestando lo siguiente:

Que en lo relacionado al literal **a** de la mencionada sentencia que dispone "**la suspensión de los trabajos de construcción de la Casa de Justicia de Pichincha Norte**" manifiesta que la obra fue terminada, concluida y entregada a la Fiscalía General del Estado el 15 de Julio del 2011, antes de que la Segunda Sala de Garantías Penales de la entonces Corte Superior de Justicia de Pichincha emitiera la sentencia, materia de la acción de incumplimiento.

Sobre lo dispuesto en el literal **b** de la sentencia que dispone: "**La reparación total material e inmaterial consecuencia de la tala de árboles ubicados en el parque, y la indemnización a los moradores del sector**" indica lo siguiente:

Que la EMSEGURIDAD-Q obtuvo por parte del Ministerio del Ambiente la Licencia de Aprovechamiento Forestal en el sitio parque industrial Carcelén.

Que para dar cumplimiento a esta disposición administrativa, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la EMSEGURIDAD-Q a través de la Gerencia de Espacios Públicos de la EMMOP procedió a la reposición de 40 árboles en reemplazo de aquellos que fueron retirados

por encontrarse enfermos y otros inclinados, debido a los efectos del tiempo, constituyéndose en un verdadero peligro para los moradores del sector, situación que se corrobora con la información del oficio N.º UEP-0000269 del 07 de marzo del 2012, suscrito por el ingeniero Xavier Arroyo Vorbeck, gerente de la Unidad de Espacios Públicos de la Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas.

Que en providencia del 18 de mayo del 2012 a de las 09h49, la jueza octava de la niñez y adolescencia de ese entonces dispuso:

> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial, 11.3 y 172 de la Constitución, de oficio, y atención al pedido de nombramiento de perito, requiérase al Ministerio del Ambiente, como institución especializada y encargada de los temas de evaluación de impactos ambientales, a fin de cumplir con lo dispuesto en la sentencia del superior en su letra b) sobre la indemnización a los moradores afectados.

Que en cuanto a que la sentencia determina la "reparación inmaterial" se han realizado exámenes psicológicos a miembros de la comunidad, ordenada en auto de ejecución de sentencia del 29 de junio del 2012 a las 13h37. Se encuentran los informes periciales realizados por peritos médicos del Hospital Pablo Arturo Suárez de los cuales, se desprende que no existe afectación de ninguna clase por efectos de la construcción de la Casa de Justicia de Pichincha Norte, por el contrario, se determina que esta obra es considerada como beneficiosa para la comunidad lo cual consta en el informe del 4 de abril del 2013.

Que la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en ningún momento, en sentencia del 20 de septiembre del 2011, dispuso la reparación económica, determinada en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional por lo que los accionantes no tienen derecho alguno a reclamar indemnización económica de ninguna clase dentro de esta causa.

Que por último existe un acuerdo sobre la reparación integral, material e inmaterial de la sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por lo que solicita que se deseche la acción de incumplimiento.

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

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, comparece al proceso constitucional y principalmente señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

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

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara la validez del proceso.

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

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

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

Previamente, dilucidamos el carácter jurídico de la sentencia expedida por el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha y la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la acción de protección deducida por los señores Francisco Leopoldo Martínez Minda, Paolo César Suárez Caymayo, Olga Inés Haro Cruz y Rosa Antonia Borja Castillo, a fin de determinar si la misma constituye sentencia constitucional cuyo cumplimiento sea exigible mediante la presente acción.

La Constitución de la República, instituye varias garantías jurisdiccionales para la protección de derechos reconocidos en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, determinando un procedimiento específico para cada una de estas garantías, que deben ser observados por los jueces ordinarios quienes, en el cumplimiento de tales atribuciones, actúan en calidad de jueces constitucionales.

Su pronunciamiento en acciones de garantías jurisdiccionales de protección de derechos, constituyen sentencias de carácter constitucional que tienen como efecto legal, conforme el artículo 162 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, su cumplimiento inmediato, que es exigible y justiciable mediante la presente acción.

Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver el contenido de la demanda constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por la jueza, así como por los legitimados activos, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuál fue el pronunciamiento de los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales en la apelación propuesta por los accionantes en la acción de protección?

2. ¿Quién está obligado a cumplir la sentencia expedida por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección?

3. ¿Existe incumplimiento de la sentencia jurisdiccional por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana EMSEGURIDAD-Q, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, procurador síndico municipal y la jueza de ejecución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. ¿Cuál fue el pronunciamiento de los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales en la apelación propuesta por los accionantes en la acción de protección?

El 28 de julio de 2010, la mencionada jueza octava de la niñez y adolescencia, desecha la acción de protección por improcedente, dado que a su criterio, en la acción de protección no existe o concurre ninguna vulneración de derechos constitucionales, tanto más que los accionantes no han podido demostrar ninguna violación de los derechos alegados, sentencia que fue apelada por los accionantes y sustanciada en segunda instancia por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

De fs. 423 a 425, consta la sentencia de segunda instancia, emitida el 20 de septiembre de 2011 a las 11h50, por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que en lo principal resuelve:

> ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA se revoca la sentencia venida en grado y se acepta el recurso de Apelación en consecuencia se dispone a) La suspensión de los trabajos de construcción de La casa de Justicia de Pichincha norte; y , b) La reparación total material e inmaterial consecuencia de la tala de árboles ubicados en parque comprendido en las calles Joaquín Mancheno y Tadeo Benítez, así como la indemnización a los moradores afectados.

2. ¿Quién está obligado a cumplir la sentencia expedida por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección?

Las disposiciones comunes a las Garantías jurisdiccionales, artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, establece que "(….) La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y **especificar e individualizar las obligaciones**, positivas y negativas, **a cargo del destinatario de la decisión judicial** y las circunstancias en que deben cumplirse". (El subrayado me pertenece).

La Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana EMSEGURIDAD-Q, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito y el procurador síndico municipal, autoridades públicas contra las que se dirigió la acción de protección propuesta por los accionantes, señores Francisco Leopoldo Martínez Minda, Paolo César Suárez Caymayo, Olga Inés Haro Cruz y Antonia Borja Castillo, se constituyen en destinatarios de la decisión judicial que revoca la sentencia de primera instancia; por tanto, son aquellos los obligados a dar cumplimiento a la sentencia de instancia definitiva.

3. ¿Existe incumplimiento de la sentencia por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana EMSEGURIDAD-Q, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, procurador síndico municipal y la jueza de ejecución?

Aceptada que fue la apelación de la acción de protección propuesta por los accionantes, señores Francisco Leopoldo Martínez Minda, Paolo César Suárez Caymayo, Olga Inés Haro Cruz y Antonia Borja Castillo y siendo claro que los obligados a cumplir la sentencia de instancia definitiva es la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana EMSEGURIDAD-Q, la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito y procurador síndico municipal, corresponde a la Corte Constitucional verificar si las autoridades públicas accionadas han incurrido en incumplimiento de la sentencia, conforme las imputaciones realizadas por los legitimados activos, y no avaladas por la jueza de ejecución.

Es verdad y consta del proceso –fs. 179 a 182 y 195– que el doctor Fernando Paucar Uquillas, el 26 de abril de 1012, avocó conocimiento de la causa y dispuso: Que se suspendan los trabajos de construcción de la Casa de la Justicia Pichincha Norte. Posteriormente, el 18 de mayo de 2012, el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia a fin de cumplir con la letra **b** de la sentencia del superior, sobre la indemnización a los moradores afectados, dispone al Ministerio del Ambiente que presente un informe técnico, científico y pormenorizado respecto a que determine y

cuantifique con exactitud el valor material e inmaterial que se hubiere producido con ocasión de la tala de árboles; acto seguido, el Juzgado en observancia del artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala para el 14 de junio de 2012, la inspección (supra) de la zona motivo de dicha acción, la cual tiene como objetivo principal determinar el cumplimiento o no de la suspensión de la obra y siembra de árboles. A fs. 537 del proceso consta el acta de inspección antes referido.

De fs. 544 a 550 se encuentra el informe del Ministerio del Ambiente, el cual, en una de sus conclusiones señala: Por lo observado en esta inspección se puede mencionar que en este parque industrial no existe contaminación ambiental provocado por la construcción del edificio y de los 25 árboles cortados en el 2010 y recomienda realizar mantenimiento permanente de las 40 plantas Quishuar que fueron sembradas en el interior del parque industrial.

Después de haberse realizado la inspección, el 29 de junio de 2012, la jueza principal, doctora Elena Ortega Rojas ordenó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ponga todo empeño en el cuidado diario de la siembra; complete la siembra de los árboles en el número máximo posible aprovechando toda el área y que concluya con todas las obras de recreación del parque dentro del plazo de un mes. De la inspección realizada el 14 de junio de 2012 a las 14h00, se ha comprobado que la obra se encuentra concluida, mucho antes de que el proceso se haya remitido al Juzgado, por lo tanto, dispone que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y las autoridades de la Casa de la Justicia adopten políticas tendientes a vigilar que en el sector no deambulen ventas, que se ponga mayor interés en la seguridad del sector no solo en el parque sino en la comunidad y se oficie al colegio de psicólogos de Pichincha a fin de que se remita al Juzgado un listado de profesionales.

A fs. 737 consta el nombramiento de las peritos Elsa Jacqueline Arellano Verdesoto y Janeth Castro Moreno, a fin de que cumplan con lo ordenado en la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Segunda Sala de Garantías Penales, el 20 de septiembre del 2011, en su literal **b**; y a fs. 741 y 742 se encuentra el acta de posesión de los mencionados peritos.

De fs. 743 a 794 del proceso constan los informes sobre los peritajes realizados a diez moradores del sector Carcelén Industrial, concluyendo que no se evidencia rasgos psicológicos significativos de psicotrauma, trastornos de estrés postraumático u otros que sean consecuencia aparente de la demanda antes expuesta.

El 05 de junio del 2013, la jueza encargada del Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia avocó conocimiento de la acción de protección materia del incumplimiento de sentencia, en donde señala nuevamente día y hora para que se lleve a cabo la inspección en el parque industrial de Carcelén; verificándose que se encuentra ordenado, las áreas se encuentra terminadas, se evidencia la existencia de noventa y dos árboles en buen estado, en el parque se encuentran dos construcciones terminadas, además una cancha de fútbol, básquet y voley. En la parte norte se encuentra la Casa de Justicia de Pichincha-Norte, las ceras dentro del perímetro del parque están completamente terminadas, además de constatar que al momento de la diligencia no existen ventas ambulantes, ni dentro ni fuera del parque.

El 08 de agosto del 2013, los señores Rosa Antonia Borja Castillo, Francisco Javier Escobar Cajas y Paolo César Suárez Caymayo manifiestan continuar con el presente proceso bajo su propia representación. Adicionalmente, exponen que al contrario, los legitimados pasivos no consideran que se deba archivar la causa, por no haberse reparado de manera integral la afectación material e inmaterial y solicitan una audiencia con la finalidad de expresar las razones por las cuales no han sido reparados de manera integral y en miras de poder llegar a un acuerdo entre las partes y concluir de manera definitiva el proceso. Petición que fue puesta en conocimiento de la parte demandada. Finalmente, se señala el 17 de septiembre del 2013 a las 09h00, para que se lleve a cabo la audiencia entre las partes.

A fs. 865 y 866 del proceso, consta el acta de audiencia de reparación en la cual comparecen las partes: señor Francisco Javier Escobar Cajas en representación de los moradores de Ponciano Alto y Carcelén Industrial y manifiesta que su presencia es con el fin de formar parte de una solución a un in fase (sic) que han venido teniendo y solicita la terminación digna del parque, con luminosidad y la seguridad, que se reivindique la administración del parque a cago de la comunidad. A continuación se concede la palabra a EMSEGURIDAD, por medio de su abogado defensor, quien manifiesta que EMSEGURIDAD-Q ha cumplido en su totalidad y a cabalidad la reparación integral tanto material como inmaterial conforme obra en el proceso, por lo que solicita el archivo de la causa; respecto a la exposición del representante de los accionantes, en cuanto a los pedidos, EMSEGURIDAD-Q está dispuesta a canalizar los pedidos así como a respaldar los mismos ante la empresa Quito S. A.; con relación a la implementación de luminarias en el perímetro exterior del parque así como oficiar al Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía Nacional para que se incremente el servicio de patrullaje y seguridad en el sector, de igual manera EMSEGUIRDAD-Q está dispuesta a considerar el pedido de implementación de alarmas comunitarias en el sector, en los presupuestos institucionales pertinentes, así como la Empresa Metropolitana realizará las gestiones ante la Fiscalía General del Estado, y oficiará a la misma para el cabal cumplimiento del convenio que tiene por objeto entre otros aspectos, el mantenimiento del parque aledaño a la Casa de la Justicia así como los demás detalles operativos administrativos que se requieran para que la comunidad y sus dirigentes puedan hacer uso pleno de la casa comunal construida a favor de la comunidad dentro de la mencionada edificación. A continuación se concede la palabra al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de su abogado, quien manifiesta que la municipalidad ha demostrado documentadamente que ha dado cabal cumplimiento a la sentencia del 20 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en lo que respecta a la reparación material e inmaterial, por lo que solicita que se disponga el archivo de esta causa.

Al respecto, la Corte Constitucional hace las siguientes precisiones: 1. La sentencia del 20 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que aceptó el recurso de apelación de la acción de protección propuesta por los legitimados activos Francisco Leopoldo Martínez Minda, Paolo César Suárez Caymayo, Olga Inés Haro Cruz y Rosa Antonia Borja Castillo, el 20 de septiembre de 2011–fs. 423 a 428–, ha sido ejecutada integral y adecuadamente, con sujeción a las garantías del debido proceso tanto de las autoridades públicas cuanto de la jueza de ejecución, por lo que no existe incumplimiento de la sentencia constitucional. 2. Por tal orden de cosas, no se aprecia indicios de responsabilidad en la autoridad judicial ejecutora, que se ha concretado en su conducta de motivar el cumplimiento de la sentencia, ha realizado todos los actos tendientes a la ejecución integral de lo dispuesto en la sentencia del 20 de septiembre de 2011, dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0778-2010, conforme lo determina el acta de audiencia de reparación que firman en unidad de acto los comparecientes junto a la jueza y secretaria encargada, razón por lo cual la acción deviene en improcedente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia presentada.

3. Disponer el archivo de la presente causa.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 10 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0049-12-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 042-15-SIS-CC

CASO N.º 0096-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Comparece el señor Jorge Alberto Vera Merchán, quien solicita el cumplimiento de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010, a través de la cual se ordena el reintegro a sus funciones laborales en la Municipalidad del cantón Santa Elena, con todos sus beneficios de ley.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción respecto del presente caso.

Al tener como antecedente el memorando N.º 007-CCE-SG-SUS-2013 suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro, mediante el cual se hace conocer del sorteo de las causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, se remitió al juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán en calidad de juez sustanciador varios expedientes constitucionales, entre los cuales, consta el caso signado con el N.º 0096-11-IS.

El 13 de marzo de 2013 a las 08h01, el juez sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la presente causa.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción de incumplimiento de sentencia respecto de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena dentro de la acción de protección N.º 343-2010.

En lo principal, el accionante señala que ingresó a trabajar para la Ilustre Municipalidad de Santa Elena desde el 1 de septiembre del año 2000 hasta el 20 de octubre de 2009, sin embargo, mediante oficio N.º 0199-IMSE-A 2009, firmado por el ingeniero Otto Vera Palacios en su calidad de alcalde del Municipio de Santa Elena, se dio por terminada su relación de trabajo por una supuesta evaluación en la que ha obtenido un resultado de 63.3% que es igual a inaceptable, evaluación esta que –dice– jamás rindió, por cuanto nunca le tomaron, ni el alcalde, ni el jefe de recursos humanos y mucho menos algún jefe departamental del Municipio de Santa Elena.

Que frente a estas actuaciones y al verse afectado en sus derechos, se vio en la obligación jurídica y legal de presentar acción de protección ante el juez décimo séptimo de lo civil y mercantil de Santa Elena (actualmente Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de la Provincia de Santa Elena), la cual, fue sustanciada con el N.º 360-2010 y en sentencia fue declarada sin lugar. Que esta decisión judicial fue apelada y correspondió su conocimiento a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, la misma que aceptó la apelación, revocó la sentencia de primer nivel y ordenó el reintegro inmediato a las funciones que venía desempeñando en la entidad edilicia, con todos sus beneficios de Ley.

Que el juez de lo civil de Santa Elena dispuso que los representantes legales de la Ilustre Municipalidad de Santa Elena de manera inmediata, cumplan con restituirle a sus funciones bajo prevenciones de ley.

El accionante dice que recién el 14 de enero de 2011, se lo reintegró a su trabajo y que lo pusieron a laborar en el Departamento de Desarrollo Comunitario de su empleadora y que ese puesto era provisional, porque pronto volvería a trabajar al Departamento que se encontraba asignado antes de terminar ilegalmente la relación laboral, sin que hasta la fecha de presentación de la demanda no obstante haber agotado todas las instancias que corresponde, no se ha realizado el cumplimiento total de la sentencia, específicamente, el pago de los valores económicos que dejó de percibir desde que su empleadora dio por terminada su relación laboral esto es, desde el 20 de octubre de 2009 hasta el 14 de enero de 2011 en que lo reintegraron. Es decir, –afirma– que solo se ha cumplido la sentencia parcialmente, a pesar de que se han enviado diferentes oficios para que se cumpla con el pago de los valores económicos.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

En la parte resolutiva de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010, se dispone:

> SALA UNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA JUICIO ACCION DE PROTECCIÓN No. 343-2010 Salinas, 20 de diciembre del 2010; las 15h45
>
> (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA resuelve, aceptar la apelación propuesta en contra de la accionada, la ilustre municipalidad de Santa Elena, representada por el Ing. Otto Vera Palacios y Abg. Lina Barreto Juez, en sus calidades de Alcalde y Procuradora Síndico respectivamente, revocando la sentencia del 17 de septiembre del 2010, las 14h09, dictada por el Juez Titular Décimo Séptimo de lo Civil de Santa Elena, Abg. Leonidas Litardo Plaza, y en consecuencia declara con lugar la acción de protección propuesta por el señor JORGE ALBERTO VERA MERCHÁN y ordena el reintegro inmediato a sus funciones que venía desempeñando en la entidad edilicia con todos sus beneficios de ley (…).

Pretensión

El legitimado activo a través de la presente acción constitucional solicita que: "(…) previo el trámite de ley hagan efectiva la sentencia incumplida disponiendo el pago de los valores que deje de percibir desde la fecha que fui separado de mi cargo, de conformidad en lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, ordene la DESTITUCIÓN DE LOS ACCIONADOS y la reparación parcial del daño causado al solicitante, en lo que debe (…) incluirse el pago de los valores que legalmente me corresponde por concepto de sueldos no percibidos durante el tiempo que estuve separado de mi puesto de trabajo, tal como lo ordeno el Juez de lo Civil de Santa Elena (…)".

Contestaciones a la demanda

Por una parte, comparece el abogado Leonidas Roberto Litardo Plaza, juez primero de lo civil y mercantil de Santa Elena, remitió el informe requerido por la Corte Constitucional, quien, en lo principal, dice que no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional porque a su criterio, la demanda de incumplimiento de sentencia y/o directamente constitucional que se debe presentar directamente a la Corte Constitucional, son los dictados por esta conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la ley antes enunciada, y que en el presente caso no ha sido dictada por la Corte Constitucional por lo tanto, no debió presentarse ante este Organismo y menos tramitarla, por lo que su trámite es nulo e improcedente.

Dice que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena lo que resolvió fue el reintegro del recurrente,

lo cual se ha cumplido, por lo que no existe incumplimiento de sentencia y tampoco procede la demanda de incumplimiento.

Asume que la reparación integral a favor del accionante no cabe, porque no se somete a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que no se ha dado en la presente y que el ahora recurrente de tal supuesto incumplimiento nunca ha pedido y que tampoco ha sido parte de la resolución. A ello, adiciona, que en caso de una solicitud de reparación económica, esta debe tramitarse en juicio verbal sumario y ante la misma/o jueza/z y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado, con sus respectivos recursos horizontales y verticales. Con estas consideraciones pide que sea rechazada e inadmitida la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional.

Por otra parte, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien básicamente dice que del análisis de la demanda presentada se desprende que corresponde al alcalde y procurador síndico del cantón Santa Elena remitir el informe debidamente argumentado sobre las razones del supuesto incumplimiento que se demanda sin perjuicio del ejercicio de supervisión por parte de la Procuraduría General del Estado, al tenor de lo dispuesto en el literal **c** del artículo 3 de la Ley Orgánica Institucional y, señala, casilla constitucional para recibir sus notificaciones.

Finalmente, comparece el accionante Jorge Alberto Vera Merchán, quien manifiesta que hasta el momento no se ha dado estricto cumplimiento a la sentencia constitucional requerida.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones de incumplimiento de sentencia constitucional en este caso, de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010, en atención a lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 164 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

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

Problema jurídico

Del contenido de la demanda se desprende que corresponde a la Corte Constitucional determinar si el alcalde y procurador síndico de la Ilustre Municipalidad del cantón Santa Elena incumplieron o no la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010, la cual, resolvió aceptar el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia, disponiendo que el accionante Jorge Alberto Vera Merchán sea reintegrado inmediatamente a sus funciones que venía desempeñando en la referida Municipalidad con todos sus beneficios de ley.

En consecuencia, el problema jurídico a resolver se enuncia de la siguiente manera:

El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena ¿ha otorgado estricto cumplimiento de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010?

Resolución del problema jurídico

Conforme lo afirma el legitimado activo en su demanda y en sus escritos posteriores, a pesar de haberse dispuesto su reintegro inmediato a las funciones que se encontraba desempeñando en la entidad edilicia con todos sus beneficios de ley, los sujetos obligados no han dado cumplimiento en forma integral a la sentencia expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena porque, si bien ha sido reintegrado a sus funciones, no se le han cancelado los derechos económicos que le corresponden por el tiempo en que ilegalmente fue separado de su cargo, conforme así consta en su demanda de acción de protección. En tales circunstancias, considera el accionante, que al haberse configurado el incumplimiento parcial de la sentencia constitucional, es procedente que se disponga el cumplimiento inmediato de lo ordenado en aquella.

Al respecto, cabe precisar que la Constitución de la República ha consagrado herramientas para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias y dictámenes en materia constitucional puesto que no de otra forma, se pueden garantizar los derechos fundamentales de las personas en un Estado constitucional de derechos y justicia. Precisamente, el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República otorga a la Corte Constitucional la atribución de velar por el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

Por tanto, resulta claro, que el incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional por parte de la autoridad obligada, se traduce en un grave atentado contra los derechos constitucionales, que debe ser corregido por el máximo órgano de justicia constitucional y de esta forma,

dar protección a las personas cuyos derechos han sido vulnerados como consecuencia del incumplimiento de una sentencia constitucional.

En este sentido, es preciso remitirnos a lo resuelto por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, mediante la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45 que en lo principal, declara: "(…) con lugar la acción de protección propuesta por el señor JORGE ALBERTO VERA MERCHÁN y ordena el reintegro inmediato a sus funciones que venía desempeñando en la entidad edilicia con todos sus beneficios de ley (…)".

Conforme se detalla, la sentencia cuyo cumplimiento se demanda goza del carácter de definitiva e inapelable y por tanto, debe ser cumplida de inmediato por el ente obligado, en este caso, por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena, aun considerando que se trata de un fallo que busca tutelar los derechos laborales del accionante. Revisado el expediente, se evidencia que las autoridades públicas obligadas a cumplir con la sentencia del 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, han incumplido su deber de acatar el fallo referido en forma integral, el cual, prevé una obligación expresa y clara de hacer, de forma inmediata.

El incumplimiento de sentencia constitucional queda configurado en razón de que, pese a existir el fallo dictado por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, este no ha sido cumplido de manera integral toda vez, que el alcalde y procurador síndico (e) del Ilustre Municipio del cantón Santa Elena hoy Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena, mediante escrito del 18 de octubre de 2011, comparecen ante la Corte Constitucional para dar cumplimiento al informe solicitado por esta y asumen que el accionante Jorge Alberto Vera Merchán ha sido reintegrado a sus funciones mediante acción de personal N.º 156710 del 20 de septiembre de 2011 y decreto N.º 2011040 además que, adjuntan el original del oficio N.º 365-AJM-IMSE-2011 del 07 de octubre de 2011, en el cual, consta el acuerdo de pago de valores adeudados al legitimado activo y que serán cancelados en tres cuotas iguales (fs.120-122 del expediente constitucional).

De lo anteriormente expuesto queda evidenciado que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena ha aceptado su responsabilidad en el cumplimiento parcial y no integral de la sentencia constitucional y es precisamente este incumplimiento –que se relaciona con el pago de remuneraciones dejadas de percibir por el legitimado activo– el motivo de la presente acción constitucional.

Al respecto, cabe mencionar que el accionante en reiteradas ocasiones ha recurrido al juez ordinario para que otorgue estricto cumplimiento de la sentencia constitucional, no obstante, hasta la presente fecha, esta no se ha cumplido. En aquel sentido, es menester destacar que lejos de tutelar los derechos del accionante establecidos en la sentencia constitucional, estos, por el contrario, han sido vulnerados en forma reiterada, al no cumplirse en su totalidad.

De la misma forma, resulta pertinente resaltar que las autoridades públicas y privadas, dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, están obligadas a cumplir las sentencias constitucionales ejecutoriadas de forma inmediata y de manera adecuada y eficaz, a fin de otorgar la materialidad pertinente a las mismas. La justicia constitucional está destinada a efectivizar las normas y los principios capaces de dotar de materialidad a los derechos establecidos en la Constitución de la República.

Aquello implica la ejecución de providencias judiciales de forma íntegra, sin entrar a analizar la conveniencia, intereses o inconformidad del ente obligado con las mismas solo de esta forma, se cumple lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 75 que dispone: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

En este orden de ideas, la Corte Constitucional considera que para que se ejecute de manera íntegra una sentencia constitucional y para que no quepa ninguna duda en el sujeto obligado a cumplir las disposiciones constantes en la misma, es también obligación del juzgador constitucional establecer con precisión la decisión que adoptare así como, establecer con exactitud y claridad las medidas de reparación integral que se dispongan, determinando los efectos temporales, materiales y espaciales correspondientes. En este sentido, la autoridad jurisdiccional deberá indicar de forma detallada quién es el sujeto obligado a cumplir con la reparación, quién es el sujeto beneficiario de la misma, en qué forma dicha reparación debe ejecutarse, cuál es el término para su cumplimiento y en general, determinar con la mayor claridad posible y sin dejar lugar a múltiples interpretaciones, las condiciones necesarias para que la reparación se torne efectiva y eficaz.

Esta afirmación guarda relación con la obligación de los jueces constitucionales de modular sus sentencias, prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual, dispone, que las juezas y jueces, cuando ejerzan jurisdicción constitucional, regularán los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional.

Finalmente, del contenido de los procesos ordinario y constitucional, puede evidenciarse que la Ilustre Municipalidad del cantón Santa Elena hoy Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena, ha cumplido parcialmente la sentencia constitucional respecto de que el señor Jorge Alberto Vera Merchán ha sido reintegrado a las funciones en la referida dependencia municipal, pero no es menos cierto, que no se le han cancelado los emolumentos que dejó de percibir durante el lapso transcurrido entre la fecha en que fue separado de su cargo y su reintegro.

En tales circunstancias, corresponde a la Corte Constitucional velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales y lograr una reparación integral, por tanto, se concluye que existe incumplimiento parcial de la

sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena, al desconocer el contenido y efectos de la referida sentencia y no acatarla en forma integral e inmediata.

En este contexto, siendo el deber de la Corte Constitucional velar por el efectivo cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y por la realización de la reparación integral, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, para garantizar la plena vigencia de los derechos, ejecutará las medidas necesarias para lograr el cabal cumplimiento de las mismas, ejerciendo todas las facultades que la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y el Código Orgánico de la Función Judicial, le facultan.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento de la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2010 a las 15h45, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 343-2010.

2. Aceptar la acción de incumplimiento.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1 Remitir el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, para que en aplicación de la regla jurisprudencial dictada por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro del caso N.º 0015-10-AN, se determine el monto a pagar por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena a favor del señor Jorge Alberto Vera Merchán. Adicionalmente, el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente, deberá informar de manera periódica a esta Corte Constitucional sobre el estado del proceso de reparación económica desde la recepción de la causa hasta la ejecución total de lo dispuesto en esta sentencia, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

   3.2 Disponer que el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena, una vez determinado el monto a pagar por concepto de reparación económica a favor del señor Jorge Alberto Vera Merchán, cancele inmediatamente e informe a la Corte Constitucional sobre la ejecución de lo dispuesto en la presente sentencia y sobre la reparación económica ordenada, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

   3.3 Que el Consejo de la Judicatura organice un proceso sistemático de difusión con los operadores de justicia, de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para efectos de destacar la obligación de las juezas y jueces cuando ejercen jurisdicción constitucional, de regular los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional, conforme consta en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 10 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0096-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 043-15-SIS-CC

CASO N.º 0115-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de noviembre de 2011, el señor Franklin Honelki Méndez Benavides, por sus propios derechos, presentó una demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N.º 0160-2007-RA emitida el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional en contra del Ministerio del Interior y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de noviembre del 2013, certificó que la acción constitucional N.º 0115-11-IS tiene relación con el caso N.º 0160-07-RA, que se encuentra resuelto.

Mediante providencia del 14 de marzo de 2012, la entonces jueza sustanciadora Nina Pacari Vega avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a los accionados con el contenido de la demanda otorgándoles el término de 5 días para que emitieren el correspondiente informe de descargo.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador. En tal virtud, el Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, procedió a un nuevo sorteo de la causa N.º 115-11-IS.

De conformidad con dicho sorteo, le correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra sustanciar la presente causa, quien mediante providencia del 13 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la misma, disponiendo que se notifique el contenido de la providencia a las partes procesales.

Antecedentes fácticos

El 27 de junio del año 2000, se remitió informe policial al Consejo de Clases y Policías con el objetivo de poner en conocimiento la presunta falta disciplinaria de dos miembros de la Policía Nacional. Mediante la Resolución N.º 2000-870-CCP del 7 de diciembre de 2000, el Consejo de Clases y Policías remitió informe, a su vez, a la Inspectoría General de la Institución Policial, a fin de que se iniciase una información sumaria y que los policías nacionales Ángel Daniel Lata Lema y Franklin Honelki Méndez Benavides sean colocados en situación, a disposición. Consecuentemente, mediante la Resolución N.º 2002-008-CG-B del 09 de enero del 2002, los suscritos policías fueron dados de baja por mala conducta profesional.

Posteriormente, los afectados interpusieron amparo constitucional, mismo que fue resuelto por el juez octavo de lo civil de Pichincha, quien concedió la acción, fundamentalmente por observar que la resolución impugnada dio inicio a un proceso, sin percatarse que este prescribió, así pues, el artículo 55 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional señalaba "la facultad para sancionar una falta disciplinaria, prescribirá después de haber transcurrido 90 días contados desde la media noche del día de la acción u omisión que la constituye o del último acto constitutivo de la misma". Razón por la cual, el juez, al evidenciar que los supuestos hechos que motivaron la información sumaria se dieron el 23 de junio del 2000, y la resolución que determinó proceder al sumario se expidió el 7 de diciembre del 2000, afirmó que dicha resolución era contraria a la seguridad jurídica y por tanto, mediante decisión judicial del 11 de enero de 2005, decidió: "Aceptar la acción de amparo constitucional y en consecuencia dejar sin efecto la Resolución No. 2000-870-CCP, de fecha 7 de diciembre del 2000, dictada por el H. Consejo de Clases y Policías y las demás que de ella se derivan y disponer que los accionantes señores Ángel Daniel Lata Lema y Franklin Honelki Méndez Benavides", sean restituidos a la institución policial con todos sus derechos".

Frente a ello, la Comandancia General de la Policía Nacional, mediante la Resolución N.º 2005-007-CG-B-IB-SCP del 12 de abril de 2005, dio cumplimiento con el fallo judicial, dejando sin efecto la resolución en la que se dio de baja a los policías afectados, reintegrándolos a su anterior cargo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comandante General de la Policía apeló la decisión judicial del 11 de enero de 2005, por considerarla contraria a derecho; por lo cual, la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional conoció la causa y mediante la Resolución del 27 de febrero de 2008, resolvió "confirmar en todas sus partes la resolución venida en grado; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo presentada por señores Ángel Daniel Lema y Franklin Honelki Méndez Benavides".

Después, el 06 de junio de 2008, el señor Franklin Honelki Méndez Benavides solicitó a la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional "se dignen dirigir atento oficio al señor Comandante General de Policía ordenando que se proceda a efectuar en forma inmediata una liquidación de los valores que deje de percibir desde mi inconstitucional baja hasta mi reingreso efectivo (…)".

Por lo solicitado, mediante providencia dictada el 27 de agosto de 2008, la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional determinó:

> Tribunal Constitucional.- Primera Sala.- Quito, 27 de agosto del 2008.- (...) Ahora bien, la Policía Nacional si cumplió con la liquidación y el pago de los haberes del otro agente policial que también solicitó el amparo, el Policía Ángel Daniel Lata Lema, pero inexplicablemente no lo ha hecho con el peticionario. Por simple y elemental lógica jurídica se desprende que al haberse declarado inconstitucional la materia axial de la acción, la institución demandada debe proceder en forma inmediata al pago de los haberes que el recurrente dejó de percibir por la actuación contraria a la Ley Suprema.

El 20 de mayo de 2009, el legitimado activo compareció mediante escrito ante la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, señalando que la Comandancia General de Policía no ha cancelado la indemnización de las remuneraciones no percibidas durante el tiempo que fue separado de la institución hasta su reintegro por amparo constitucional. Por lo cual, el 20 de mayo de 2009, la Primera Sala del Organismo dictó providencia en la que ordenó al legitimado activo remitir un informe detallado y minucioso del cabal cumplimiento de la resolución constitucional en estudio.

Por lo expuesto y al no haberse dado cumplimiento con el pago exigido, el 29 de noviembre de 2011, el legitimado activo interpuso acción de incumplimiento de la Resolución N.º 0160-2007-RA ante la Corte Constitucional.

De la solicitud y sus argumentos

El accionante señala que la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, mediante la Resolución N.º 0160-2007-RA, confirmó en todas sus partes la acción de amparo constitucional concedida por el juez octavo de lo civil de Pichincha, misma que fue cumplida parcialmente por la Policía Nacional, pues, indica, que el Organismo lo reincorporó a la Institución, pero no canceló las remuneraciones, emolumentos y demás beneficios de ley no percibidos durante el tiempo que duro su destitución.

Asimismo, expone que en virtud de la reparación integral ordenada en su caso, se debe requerir al Ministro del Interior, así como al comandante general de la Policía Nacional realizar el pago ordenado en sentencia, mismo que se realizó en el caso de Ángel Daniel Lata Lema (persona con quien en forma conjunta se interpuso el amparo constitucional) y no con él, evidenciando una discriminación.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita a esta Corte Constitucional declare el incumplimiento de la Resolución N.º 0160-07-RA del 27 de febrero de 2008, dictada por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional y consecuentemente, disponga al Ministro del Interior y al comandante general de la Policía Nacional el pago de las remuneraciones, emolumentos y más beneficios de ley dejados de percibir desde su baja hasta su reincorporación a la Policía Nacional.

Decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda corresponde a la Resolución emitida el 27 de febrero de 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional que en su parte pertinente, señaló:

Quito, 27 de febrero de 2008

NOVENA.-La seguridad jurídica, no es otra cosa, que la vigencia plena del Estado de Derecho, la estabilidad mínima que las instituciones que rigen la vida de una sociedad deben tener y que posibilita que los ciudadanos puedan desarrollar sus actividades con pleno conocimiento de que es lo que está permitido y prohibido. La autoridad única y exclusivamente puede hacer lo que está escrito en la norma. Es el imperio de la legalidad, que fue creada precisamente para contrarrestar abusos de cualquier tipo. El poder, nos dice el doctor Fabián Corral "Siempre ha sido problemático y peligroso. Problemático porque implica que la libertad -o al menos una parte de ella- y el destino de las personas, su porvenir y patrimonio se cedan a una estructura política; porque supone que la autonomía del individuo se transforme en obediencia exigible incluso por la fuerza. Y peligroso puesto que el poder tiende naturalmente a la arbitrariedad, al absolutismo y a la sujeción sin límites de esos nuevos siervos que ahora se llaman 'ciudadanos'. Es evidente, que las disposiciones de la Constitución o de las leyes inferiores no satisfacen a todos, pero su cumplimiento es uno de los pilares esenciales para la coexistencia pacífica en nuestras sociedades. En este caso, si no se observa que la facultad que tenía el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional para sancionar a dos de sus miembros ya estaba prescrita, sencillamente se estaría contraviniendo las garantías fundamentales determinadas en los numerales 26 y 27 del Art. 23 de la Ley Suprema, que tutelan el derecho de los ecuatorianos a la seguridad jurídica y al debido proceso.

Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

1. - Confirmar en todas sus partes la resolución venida en grado; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo presentada por señores Ángel Daniel Lata Lema y Franklin Honelki Méndez Benavidez.

2.- Ejecutoriada la presente resolución, remítase el expediente al juez de instancia para los efectos determinados en el Art. 55 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, concediéndole el término de diez días a partir de la recepción del proceso para que informe sobre la ejecución de la decisión adoptada, cumplido el término y de persistir el incumplimiento, comunique de inmediato a este Tribunal, para la aplicación de lo previsto en el Art. 60 del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.

Contestación y argumentos

Comandancia General de la Policía Nacional

De fojas 17 a 22 del expediente constitucional comparece, mediante escrito presentado el 23 de marzo de 2012, el coronel de Policía, Dr. Pedro Marcelo Carrillo Ruíz, en su calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, y delegado judicial del ministro del Interior, conforme expone el Acuerdo Ministerial N.º 2346 del 13 de octubre de 2011, para expresar que la Resolución N.º 0160-2007-RA confirmó en todas sus partes, el amparo concedido por el juez octavo de lo civil de Pichincha, que en su parte resolutiva determinó: "Aceptar la acción de amparo constitucional y en consecuencia dejar sin efecto la resolución N.º 2000-870-CCP, de fecha 7 de diciembre del 2000, dictada por el H. Consejo de Clases y Policías y las demás que de ella se derivan y disponer que los accionantes

señores Ángel Daniel Lema y Franklin Honelki Méndez Benavides, sean restituidos a la Institución Policial con todos sus derechos".

Por tanto, indica que las resoluciones del Tribunal Constitucional y del juez de instancia no ordenan el pago de remuneraciones. De igual forma, argumenta que debe tenerse en cuenta que el legitimado activo, en su demanda de amparo constitucional, no solicitó el pago de valores sino, únicamente, que se deje sin efecto el acto administrativo que produjo la baja de dos miembros de la policía nacional.

Consecuentemente, afirma que el Comando General de la Policía Nacional, no ha incurrido en incumplimiento de la resolución del ex Tribunal Constitucional, toda vez que el 10 de febrero del 2005, emitió la Resolución N.º 2005-184-CCP-PN por la cual se reincorporó a los policías nacionales Ángel Daniel lema y Franklin Honelki Méndez Benavides; para posterior a ello, dictar resoluciones de ascenso de Franklin Méndez, a fin de que el tiempo que estuvo separado de la institución no perjudique su carrera policial. Por tanto, solicita a la Corte Constitucional declare improcedente la demanda de acción de incumplimiento y determine que sea la vía contencioso administrativa quien conozca la pretensión del accionante del pago de valores si llegare a existir.

Procuraduría General del Estado

A foja 14 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien señala la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias constitucionales de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El señor Franklin Honelki Méndez Benavides, por sus propios derechos, se encuentra legitimado para solicitar el incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente", en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal **a** y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

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

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 0008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54 del 6 de octubre de 2009, ha manifestado lo siguiente:

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

Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo el principio de tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

Análisis constitucional

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuáles son los efectos constitucionales que produce la Resolución N.º 0160-07-RA, dictada el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional?

2. El Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía Nacional ¿incumplieron la Resolución N.º 0160-07-RA, dictada el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional?

Resolución de los problemas jurídicos

1. ¿Cuáles son los efectos constitucionales que produce la Resolución N.º 0160-07-RA, dictada el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional?

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

La naturaleza jurídica de las resoluciones expedidas por el extinto Tribunal Constitucional corresponde a decisiones de control constitucional que dicho organismo adoptó en virtud del Mandato Constituyente de 1998.

Así pues, al Tribunal Constitucional le correspondió ejercer la tarea de control constitucional, a fin de asegurar la eficacia de las normas constitucionales en especial de los derechos y garantías de las personas. Por ello, la acción de amparo constitucional, al ser una garantía jurisdiccional, era un mecanismo de protección de la eficacia de derechos y supremacía constitucional. De tal razón, que el ex Tribunal Constitucional, en ejercicio de su jurisdicción constitucional, emitió decisiones judiciales que constituyeron verdaderas sentencias constitucionales de obligatorio cumplimiento.

Por tal motivo, esta Corte ha sostenido en reiterada jurisprudencia que las resoluciones del extinto Tribunal Constitucional constituyen sentencia de carácter constitucional; consecuentemente, su cumplimiento es exigible mediante la presente acción[1]. Razón por la que en el presente caso, se ratifica su ámbito de competencia para determinar el incumplimiento de la Resolución N.º 0160-07-RA del ex Tribunal Constitucional, ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, al ser la acción de incumplimiento un mecanismo constitucional adecuado para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de ejecución.

A todo esto, para determinar si existió o no incumplimiento de la Resolución N.º 0160-07-RA, dictada por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, es menester analizar detenidamente la decisión del Organismo. Así, en dicho caso la decisión:

> RESUELVE 1. - Confirmar en todas sus partes la resolución venida en grado; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo presentada por señores Ángel Daniel Lata Lema y Franklin Honelki Méndez Benavidez.
> 2.- Ejecutoriada la presente resolución, remítase el expediente al juez de instancia para los efectos determinados en el Art. 55 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, concediéndole el término de diez días a partir de la recepción del proceso para que informe sobre la ejecución de la decisión adoptada, cumplido el término y de persistir el incumplimiento, comunique de inmediato a este Tribunal, para la aplicación de lo previsto en el Art. 60 del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.

En este sentido, el fallo expresamente confirmó la resolución de amparo constitucional subida en grado y remitió en tal sentido, el expediente al juez de instancia para la ejecución de la resolución. En este punto, es preciso indicar que el ex Tribunal Constitucional al confirmar en todas sus partes la resolución de instancia, reafirmó la posición del juez *a quo* y consecuentemente, la reparación debió darse en todos los términos que dicho operador judicial indicó.

Por tanto, resulta factible exponer la decisión que el juez octavo de lo civil de Pichincha al resolver la acción de amparo constitucional, expuso en su parte pertinente: "Aceptar la acción de amparo constitucional y en consecuencia dejar sin efecto la Resolución No. 2000-870-CCP, de fecha 7 de diciembre del 2000, dictada por el H. Consejo de Clases y Policías y las demás que de ella se derivan y disponer que los accionantes señores Ángel Daniel Lata Lema y Franklin Honelki Méndez Benavides, sean restituidos a la institución policial con todos sus derechos".

De lo señalado, se evidencia que el efecto de la resolución del ex Tribunal Constitucional fue ratificar la decisión de instancia de amparo constitucional; por lo cual, dicha decisión tiene carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento. Asimismo, al analizar el sentido y alcance de la decisión constitucional, esta Corte observa, que la misma tuvo como objetivo dejar sin efecto un acto administrativo y ordenar la reincorporación de dos policías nacionales.

Dicho lo cual, es importante subrayar que al dejar sin efecto un acto administrativo cuyas consecuencias vulneraron derechos constitucionales, dichas vulneraciones deben ser reparadas en forma implícita; es decir, la consecuencia de dejar sin efecto un determinado acto administrativo es la restauración de los efectos que dicho acto produjo.

En este contexto, en el caso *sub examine*, la consecuencia del fallo constitucional que ordenó dejar sin efecto la Resolución N.º 2000-870-CCP del 7 de diciembre del 2000, dictada por el Consejo de Clases y Policías, fue la de reparar integralmente el daño causado en forma de reingreso al puesto de trabajo y el pago de remuneraciones, y demás haberes dejados de percibir por el legitimado activo durante su separación hasta la reincorporación a la institución policial.

De allí se entiende que la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional mediante providencia del 27 de agosto de 2008, determinó:

> Ahora bien, la Policía Nacional si cumplió con la liquidación y el pago de los haberes del otro agente policial que también solicitó el amparo, el Policía Ángel Daniel Lata Lema, pero

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-14-SIS-CC, caso N.º 0071-10-IS. Sentencia N.º 018-14-SIS-CC,caso N.º 0049-14-IS. Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 020-12-SIS-CC, caso N.º 0005-10-IS.

> inexplicablemente no lo ha hecho con el peticionario. Por simple y elemental lógica jurídica se desprende que al haberse declarado inconstitucional la materia axial de la acción, la institución demandada debe proceder en forma inmediata al pago de los haberes que el recurrente dejó de percibir por la actuación contraria a la Ley Suprema.

Si bien la referida providencia no resuelve un recurso de aclaración y ampliación, debe entenderse que la Primera Sala emitió tal decisión para precisar la reparación que en el caso debía darse por parte de la Policía Nacional.

En este orden de ideas, es necesario exponer que la reparación integral constituye un derecho constitucional que se efectiviza cuando se remedia el daño material e inmaterial causado por una vulneración de derechos constitucionales[2]. Asimismo, la reparación integral es un principio orientador, internacionalmente reconocido, y aceptado como norma consuetudinaria que opera para reparar consecuencias de vulneración de derechos[3]. Entonces, la Constitución de la República así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establecen la obligación del juez de declarar la reparación cuando se conculquen derechos[4]; dicha reparación debe alcanzar en mayor medida la *restitio in integrum* restituyendo, compensando o indemnizando para reparar material e inmaterialmente el daño ocasionado[5].

En el caso concreto, el efecto de la sentencia de amparo constitucional dio origen a la reparación integral material que implicó: a) La restitución al cargo de los policías nacionales Ángel Lata y Franklin Méndez y b) El pago de haberes laborales dejados de percibir durante su separación. Esta reparación responde al restablecimiento de la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito[6] por lo cual, se adoptó medidas tendientes a hacer desaparecer los efectos de la violación cometida[7]. Por tanto, si el acto administrativo fue dejado sin efecto, no tuvo existencia jurídica, razón por la que los mencionados policías nacionales no tuvieron que salir de la Institución, ni dejar de percibir las remuneraciones y beneficios legales.

Por lo anterior, en el caso *sub examine*, queda establecido que el juez constitucional ordenó una debida reparación integral material, la cual configuró el pago de haberes laborales y restitución al puesto de trabajo, misma que surge como consecuencia cuando se deja sin efecto un acto administrativo.

Finalmente, la Corte Constitucional ha establecido en casos análogos que "si el Tribunal Constitucional decidió en la resolución que se aceptaba la acción de amparo, sin duda, tal mandato comprendía tanto que se reintegre al legitimado activo a su trabajo y el pago de sus remuneraciones y demás beneficios económicos reclamados"[8]. Por lo que en el presente caso, se debió reparar materialmente al legitimado activo, tanto en la restitución a su cargo en la institución policial como en el pago de las remuneraciones y demás beneficios legales que dejó de percibir durante el tiempo de su separación inconstitucional.

2. El Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía Nacional ¿incumplieron la resolución N.º 0160-07-RA, dictada el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional?

Para la resolución del presente problema jurídico, la Corte considera necesario analizar cada uno de los puntos de la reparación integral material ordenada en el presente caso.

En referencia a la restitución al puesto de trabajo de los policías nacionales, Ángel Lata y Franklin Méndez, esta Corte observa que el 7 de diciembre de 2000, la Comandancia General de Policía Nacional expidió la Resolución N.º 2000-870-CCP, a través de la cual dispuso la restitución con todos los derechos a la institución policial de los servidores mencionados. Dicha resolución se dictó en virtud del cumplimiento al amparo ordenado por el juez octavo de lo civil de Pichincha, es decir, antes de la resolución de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional. Sin embargo, una vez dictada dicha resolución, que confirmó el amparo

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0804-14SEP-CC, caso N.º 0804-12-EP.

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Blake v. Guatemala, sentencia de reparaciones y costas de 22 de enero de 1999, párr. 31.

[4] Constitución de la República de Ecuador, artículo 11.- EI ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. Así también, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (…).

[5] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Suarez Rosero v. Ecuador, sentencia fondo, del 12 de noviembre de 1997, párr. 108. Caso Loyza Tamayo v. Perú, sentencia fondo, del 27 de noviembre de 1998, párrs. 123-124.

[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Baena Ricardo v. Panamá, sentencia del 2 de febrero del 2001, párr. 214.

[7] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso De la cruz Flores Perú, sentencia de 18 de noviembre del 2004, párr. 169-170.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0041-12-SIS-CC, caso N.º 0092-11-IS. Los presupuestos fácticos de dicho caso son que el señor Walter Hernan Dorado Silva, presentó una demanda de incumplimiento de la sentencia constitucional dictada por la Segunda Sala del ex Tribunal Constitucional dentro de la causa signada con el N.º 0221-2007 en contra del Prefecto y Procurador Síndico del Gobierno Provincial de Sucumbíos y Procurador General del Estado. En la sentencia del ex Tribunal Constitucional se resolvió "conocer la acción de amparo presentada por el accionante Walter Hernán Dorado Silva" En esta acción de incumplimiento de sentencia, el legitimado activo solicitó se declare el incumplimiento parcial de la sentencia referida puesto que fue reintegrada a su puesto de trabajo pero no se le han cancelado los haberes dejados de percibir.

constitucional, la Comandancia General no revocó su decisión sino más bien la cumplió a cabalidad en torno a derechos como ascenso y tiempo de servicio, restituyendo en tal virtud el derecho vulnerado.

En cuanto al pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que fueron separados de forma arbitraria, los policías nacionales, Ángel Lata y Franklin Méndez; este máximo organismo de interpretación y control constitucional toma nota que en el caso de Franklin Méndez, la Comandancia General de la Policía Nacional no adoptó las medidas administrativas y financieras a fin de cumplir con la reparación material ordenada por el juez constitucional.

De tal forma, se observa que la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional mediante providencia N.º 0160-2007-RA determinó que la Policía Nacional cumplió con el pago de haberes laborales a favor de Ángel Lata; más, no en el caso de Franklin Méndez, evidenciando, en este punto, un claro incumplimiento de la resolución judicial dictada en virtud del amparo constitucional, máxime cuando la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante providencia del 20 de mayo de 2009, solicitó información a la Policía Nacional acerca del cumplimiento de la reparación material y por respuesta se obtuvo que dicha institución no puede realizar el pago pues el mismo no se ordenó expresamente en la resolución.

Sobre este último punto, la Corte reafirma su línea jurisprudencial en materia de reparación material[9], que en el presente caso implicó la restitución del cargo y el pago de haberes laborales dejados de percibir durante el tiempo de la separación ilegítima por parte de la Policía Nacional, en perjuicio del legitimado activo.

De lo expuesto, se concluye que la Policía Nacional, si bien reintegró al legitimado activo a su puesto de trabajo, no adoptó las medidas necesarias para que se realice efectivamente el pago de las remuneraciones y demás beneficios legales no percibidos por Franklin Honelki Méndez Benavides, incumpliendo parcialmente la Resolución N.º 0160-07-RA, dictada por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional. Consecuentemente, este incumplimiento dificulta la ejecución integral de la reparación de los derechos constitucionales reconocidos como vulnerados en la acción de amparo, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la Resolución N.º 0160-07-RA dictada el 27 de febrero del 2008, por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que el accionante fue separado de su cargo hasta su reincorporación al mismo.

2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.

3. En virtud de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, se dispone al Ministerio del Interior y a la Comandancia General de la Policía Nacional a través de sus máximas autoridades, cumplan con la sentencia en lo señalado en el numeral 1, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. La reparación económica que corresponda se la determinará en la vía contencioso administrativa, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio de 2013.

5. Disponer que el proceso se remita al Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha, para que informe sobre el procedimiento en el término de 30 días.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0115-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-14-SIS-CC, caso N.º 0071-10-IS.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 045-15-SIS-CC

CASO N.º 0095-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 31 de agosto de 2011, la doctora Rosa Beatriz Rodríguez Tamayo, en calidad de coordinadora general jurídica y delegada de la ministra de Industrias y Productividad, presenta acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

El 31 de agosto de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en relación a la acción de incumplimiento N.° 0095-11-IS no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo el 21 de septiembre de 2011, le correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera sustanciar la presente causa, por lo que, mediante auto del 28 de marzo de 2012, avocó conocimiento de la misma y dispuso a los jueces que presenten el correspondiente informe de descargo respecto de los argumentos que fundamentan la demanda.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, actuar como juez ponente en el caso signado con el N.º 0095-11-IS.

Con memorando N.º 0018-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente del caso al juez ponente.

Mediante auto del 15 de septiembre de 2014, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción.

Antecedentes

El Ministerio de Industrias y Productividad suscribió con la compañía TPAM CÍA. LTDA., el contrato de consultoría N.º 09278, dentro del proyecto "INDICADORES PARA LA REACTIVACIÓN INDUSTRIAL, MAPEO DE UBICACIÓN Y ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y ARTESANAL Y DETERMINACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA Y CAPACITACIÓN LABORAL".

Mediante resolución N.º 10213 del 27 de julio de 2010, el Ministerio de Industrias y Productividad dio por terminado, anticipada y unilateralmente, el contrato de consultoría, por considerar que el contratista había incumplido sus obligaciones.

La compañía TPAM CÍA. LTDA., presentó acción de protección, la cual correspondió conocer al juez séptimo de garantías penales de Pichincha, quien mediante sentencia del 8 de julio de 2010, resolvió rechazar la acción propuesta, por considerar que no existía violación de ningún derecho constitucional en el proceso de terminación unilateral del contrato indicado y ejecutado por el Ministerio de Industrias y Productividad.

De esta decisión judicial se presentó recurso de apelación, que fue resuelto por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, el 18 de abril de 2011, ratificando la sentencia venida en grado.

Simultáneamente, la compañía TPAM CÍA. LTDA., presentó una acción de medidas cautelares autónomas respecto de la misma Resolución N.° 10213, de 27 de julio de 2010.

Dicha acción le correspondió conocer al juez sexto de lo civil del Guayas, quien mediante auto del 6 de agosto de 2010 concedió la medida cautelar y ordenó: 1) la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la resolución N° 10213, hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelva en sentencia final y definitiva la demanda de impugnación que se deberá presentar en las condiciones y con los requisitos que exige la ley; 2) el Ministerio de Industrias y Productividad deberá abstenerse e inhibirse de: a) ejecutar las pólizas de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato que rindió la compañía TPAM CÍA. LTDA.; b) de iniciar procedimientos coactivos que pretendan el cobro forzoso de los valores de las antedichas pólizas; y 3) no podrá inscribirse a la Compañía TPAM CÍA. LTDA., en el Registro de Contratistas Incumplidos que administra el INCOP.

El 24 de agosto de 2010, el Ministerio de Industrias y Productividad presentó el pedido de revocatoria de la medida cautelar al juez sexto de lo civil del Guayas, petición que fue negada el 10 de septiembre de 2010.

De esta decisión judicial el Ministerio presentó recurso de apelación, que fue resuelto por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 2 de diciembre de 2010, en la cual se confirma el auto subido en grado por considerarse "que el conceder medidas cautelares no implica en ningún momento, dejar en la impunidad el incumplimiento o no del contrato (…)".

Frente a la negativa de revocar las medidas cautelares ordenadas, el Ministerio de Industrias y Productividad propone la presente acción de incumplimiento de sentencias, con el fin de que la Corte Constitucional dirima si las resoluciones son contradictorias y determine cuál se debe ejecutar.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamentos de la demanda

La accionante en su demanda señala que:

> (…) existen dos sentencias constitucionales contradictorias, la primera (…) que niega la Acción de Protección planteada por TPAM CIA.LTDA y autoriza al Ministerio de Industrias y Productividad continuar con el trámite de terminación unilateral del contrato y ejecución de garantías, y la dictada por el Juez Sexto de lo Civil del Guayas y ratificada por la Segunda Sala de la Corte Provincial de Guayas, que suspende la ejecución de las garantías del contrato (…) impidiendo que la resolución dictada previamente por el Juez de Pichincha, se vuelva inejecutable (sic).

Sostiene que, por tanto, el proceso de medidas cautelares solicitado por la empresa TPAM ha violado flagrantemente las disposiciones del debido proceso.

Adicionalmente manifiesta:

> (…) la acción constitucional de Medidas Constitucionales tiene como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho constitucional, y no tienen como función la suspensión, demora o revocatoria que impida la ejecución de garantías concedidas a través de pólizas de seguro, con la finalidad de afianzar un contrato suscrito con el Estado cuyo objeto NO HA SIDO CUMPLIDO POR EL CONTRATISTA (…).

Finalmente, señala que los jueces constitucionales no pueden dictar resoluciones que al ser evidentemente contradictorias impidan el cumplimiento de las sentencias, cuya ejecución de hecho es una garantía jurisdiccional como lo ha determinado la Corte Constitucional.

Pretensión

La accionante solicita en su demanda de acción de incumplimiento:

> (…) solicitamos se dirima el conflicto y se determine cuál de las decisiones debe ser ejecutada, así mismo en caso de encontrarse desobediencia por parte de los jueces que tramitaron la medida cautelar interpuesta por TPAM CIA. LTDA, conociendo que ya existía sentencia en la acción de protección presentada en la ciudad de Quito, y aun así concedieron medidas cautelares, se proceda con la destitución de los jueces.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil

Mediante escrito del 11 de abril de 2012, comparece el Dr. Franklin Ruilova Arce, ex juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil, quien en lo principal argumenta lo siguiente:

Que sus actuaciones fueron apegadas a la Constitución y a las demás normas legales, pues estima que la acción del cobro de pólizas vulneró el derecho al debido proceso y el derecho de la propiedad. Así sostiene:

> El ministerio de industrias y Productividad pretendía terminar un contrato al margen de las garantías del debido proceso. Sin liquidarlo y sin considerar ninguna de las entregas del contratista. Y lo peor de todo, sin ni siquiera decir por qué… El Contratista trabajó aproximadamente 9 meses y durante este lapso presentó actas de entrega recepción que acreditan que amortizó buena parte del anticipo entregado. Pues bien, el ministerio de Industrias y Productividad nunca motivó las razones de su rechazo, y lo que es peor, pretendió ejecutar las pólizas sin considerar los avances entregados y recibidos. (…)
>
> Ahora bien, mi misión como juez constitucional en ese entonces de medidas cautelares, es evitar que se lesionen los derechos constitucionales de las personas (…). Si bien es cierto que el acto administrativo cuestionado podía ser impugnado ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, no lo es menos, que dicha vía no admite la suspensión provisional del acto impugnado, por lo que cualquier intento por evitar que se concrete el daño que se pretende impedir con la demanda contencioso administrativa, no deja de ser en vano.

Agrega que las medidas cautelares no constituyen prejuzgamiento sobre la declaratoria de la violación ni tienen valor probatorio en el caso de existir una violación de derechos, por lo que considera que el hecho que su decisión sea ratificada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas demuestra que su conducta no contraviene las disposiciones de la Constitución.

Posteriormente, remarca que la accionante confunde la naturaleza de la acción de incumplimiento, pues señala que no existe antinomia entre el auto que concede la medida cautelar y la sentencia de acción de protección, pues esta no es un prejuzgamiento del hecho controvertido. Acota además que la sentencia de la acción de protección no declara la vulneración de ningún derecho ni impone obligación de reparación, por lo que asegura que su actuación no fue contraria a ninguna norma.

Audiencia Pública

El 24 de octubre de 2014 se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta por el juez ponente, a la cual concurrieron los señores: Dr. Diego Jaramillo Cordero y Abg. Ximena

Martínez Flores, en representación del Ministerio de Industrias y Productividad; el Dr. Franklin Ruilova Arce, en calidad de ex juez sexto de lo civil del Guayas, y Dr. Bernardo José Crespo Vega, en representación del procurador general del Estado.

El representante del Ministerio de Industrias y Productividad expuso los antecedentes que fundamentan la relación entre la compañía TPAM CÍA. LTDA., y el Ministerio. Puso énfasis en que mediante las medidas cautelares otorgadas se privó al Ministerio de Industrias y Productividad de la facultad de dar por terminado el contrato con el contratista incumplido, así como de establecer políticas para satisfacer las necesidades de la sociedad al impedir la ejecución de las garantías. Estableció además que la vía adecuada para resolver las diferencias en la relación que mantenía TPAM CÍA. LTDA., y el Ministerio era la contenciosa administrativa, lo cual ya había sido determinado mediante sentencia de acción de protección.

Por su parte, el delegado de la Procuraduría General del Estado manifestó, en lo principal, que la compañía TPAM CÍA. LTDA., abusó del derecho que le asiste al presentar estas acciones judiciales; insistió en que el Ministerio de Industrias y Productividad cumplió con su obligación de observar las disposiciones legales durante el trámite de terminación del contrato, pues la contratista tenía ya multas que superaban el cinco por ciento del valor del contrato. Adicionalmente, argumentó que las dos sentencias –la de la acción de medida cautelar y la de la acción de protección– son contradictorias entre sí y, por tanto, es necesario que la Corte dirima y determine cuál debe ser ejecutada.

Finalmente, intervino el Dr. Franklin Ruilova Arce, ex juez sexto de lo civil y Mercantil de Guayaquil, quien señaló que sus actuaciones no contravinieron las disposiciones legales y constitucionales, pues la concesión de medidas cautelares no constituyó prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo y enfatizó que el debido proceso establecido en las normas legales determina que debe realizarse una liquidación a los avances del servicio de la obra del contrato, previa la terminación unilateral del contrato, por lo que la omisión de la liquidación correspondiente previa la terminación unilateral, puede vulnerar el derecho al debido proceso y el derecho a la propiedad.

Señaló que no se puede hablar de incumplimiento, pues en la acción de protección no existió declaratoria de vulneración de derechos constitucionales y, por tanto, tampoco existe una antinomia entre las sentencias. Que muy distinto habría sido si en una acción de protección se hubiera declarado la violación de un derecho y su reparación, y otro juez, dentro de una medida cautelar, impide la ejecución de la sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

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

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

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

El contenido y alcance de esta acción se ha extendido a partir del desarrollo jurisprudencial, con lo cual esta acción, considerada como garantía jurisdiccional, constituye también la vía para evitar que una posible antinomia entre sentencias constitucionales impida que puedan ser ejecutadas. Así, de conformidad con la jurisprudencia de precedente obligatorio N.° 001-10-PJO-CC, emitida por la Corte Constitucional, para el periodo de transición:

> Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la

> materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.

Determinación del problema jurídico

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

¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia emitida por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha del 8 de julio de 2010, ratificada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 18 de abril de 2011, y la resolución de medidas cautelares dictada por el juez sexto de lo civil del Guayas, el 6 de agosto de 2010?

Resolución del problema jurídico

¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia emitida por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha del 8 de julio de 2010, ratificada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 18 de abril de 2011, y la resolución de medidas cautelares dictada por el juez sexto de lo civil del Guayas, el 6 de agosto de 2010?

Dadas las alegaciones del accionante y los hechos del caso, el análisis de la presente causa se centrará en la determinación de una aparente antinomia jurisdiccional entre las sentencias señaladas, y en qué forma esta antinomia las hace inejecutables, para lo cual es pertinente, en primer lugar, sistematizar el contenido de cada una de las decisiones judiciales:

Sentencia dictada por el juez séptimo de Garantías Penales de Pichincha del 8 de julio de 2010:

Según se expone en dicha sentencia, el representante legal de la Compañía TPAM Cía. Ltda., presentó su demanda por considerar que el trámite de terminación unilateral del contrato iniciado por el Ministerio de Industrias y Productividad habría violado su derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, y que de llegar a declararse la terminación unilateral se afectaría también el debido proceso, y con la ejecución de las garantías y la exclusión de su representada del Registro Único de Proveedores quedaría imposibilitada de celebrar nuevos contratos con el Estado, lo cual le ocasionaría un daño grave.

En sentencia, el juez séptimo de garantías penales de Pichincha determinó que:

> (…) no se ha demostrado la violación de un derecho constitucional por parte de una autoridad pública así como tampoco la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, puesto que el mismo recurrente en su intervención acepta que el competente es el Tribunal Contencioso Administrativo, y alega que esta no es una vía adecuada y eficaz, pero de los recaudos procesales no existe información alguna que contribuya a esta aseveración, por lo que se trata de un acto de mera legalidad; no se ha reflejado tampoco que se haya dejado al accionante en la indefensión, por tanto no se evidencia vulneración de derechos tanto en cuanto estamos ante el posible inicio de un proceso administrativo, ya que según consta de las intervenciones de las partes el acto incurrido es una notificación para que el accionante presente las razones por los supuestos incumplimientos de contrato, suscrito entre TPAM. CIA. LTDA., y el Ministerio de Industrias y Productividad. Cabe recalcar, y como en más de una ocasión las partes lo han mencionado, este proceso no recae sobre incumplimientos o asuntos contractuales.- Por tanto al no existir violación de derechos constitucionales, sino una negativa a cumplir con el ordenamiento jurídico por parte del recurrente, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Pichincha, rechaza la acción de protección interpuesta por el señor JORGE FERNANDO ANDRADE VARGAS, por cuanto, principalmente, no existe violación de derecho constitucional alguno.

Sentencia de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 18 de abril de 2011:

Una vez presentado el recurso de apelación por parte del entonces legitimado activo, correspondió a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha conocer dicho recurso.

En sentencia, la Sala concluye que:

> (…) Al haber contestado la notificación que le hiciera la Ministra de Industrias y Productividad ha hecho uso de la garantía constitucional a la defensa, tanto es así que ha solicitado pruebas con las que, justificaría que las acusaciones no tienen respaldo.-Por tanto, la demanda constitucional no reúne los requisitos que el Art. 88 de la Constitución de la República exige, en concordancia con el número 1 del Art. 40 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…) Por estas consideraciones; ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBICA, rechazándose el recurso de apelación interpuesto por el Ing. Jorge Andrade Vargas, representante legal de TPAM. Cía. Ltda., se confirma la sentencia recurrida.

Auto dictado por el juez sexto de lo civil y mercantil del Guayas el 6 de agosto de 2010, en la acción de medidas cautelares N.º 7173-2010:

Según consta a fojas 9 del expediente, el señor Jorge Andrade Vargas, representante legal de la compañía TPAM, presentó una petición de medidas cautelares autónomas en contra de la resolución N.° 10213 emitida por la ministra de Industrias y Productividad, el 27 de julio de 2010, mediante la cual dio por terminado unilateralmente el contrato.

En su decisión, el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil estima que el numeral tres de la resolución en cuestión amenaza el derecho a la propiedad de la empresa, por lo que determina lo siguiente:

> (…) SEXTO.- La amenaza a los derechos de la contratista es inminente si se considera que el acto administrativo que se

impugna puede ejecutarse en cualquier momento, además, se la considera grave por la intensidad de la violación conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. SÉPTIMO.- En casos como éste, las medidas cautelares no pueden ser autosatisfactivas, es decir, que mediante estas no puede resolverse el fondo del asunto. Así lo dispone expresamente el segundo inciso del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando dice que la suspensión del acto debe ser provisional. El acto administrativo que amenaza con vulnerar derechos reconocidos en la Constitución puede ser impugnado ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Modernización, no obstante, reunidos los requisitos que demandan los artículos 27 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el propósito de conservar y garantizar la tutela judicial efectiva y los derechos amenazados, el suscrito Juez Sexto de los Civil y Mercantil de Guayaquil resuelve: 1) Ordenar la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 10 213, que dictó la Ministra de Industrias y Productividad, Economista Verónica Sión Josse, en contra de la Compañía TPAM CIA.LTDA., el día 27 de julio del 2010; 2) La medida cautelar que se ordena es provisional, y se mantendrá hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente resuelva en sentencia final y definitiva la demanda de impugnación que se deberá presentar en las condiciones y con los requisitos que exige la ley. 3) El Ministerio de Industrias y Productividad deberá abstenerse e inhibirse de: a) ejecutar las pólizas de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato que rindió la compañía TPAM CIA. LTDA.; b) de iniciar procedimientos coactivos que pretendan el cobro forzoso de los valores de las antedichas pólizas. 4) Por este concepto no podrá inscribirse a la Compañía TPAM CIA.LTDA., en el Registro de Contratistas Incumplidos que administra el INCOP.

Auto dictado por el juez sexto de lo civil y mercantil del Guayas el 10 de septiembre de 2010, ante el pedido de revocatoria de las medidas cautelares:

Ante la presentación de una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas por parte de la compañía TPAM CÍA. LTDA., el juez señaló:

TERCERA.- El derecho procesal constitucional es una ciencia autónoma que se rige por sus propios principios, algunos compartidos con otras ramas de la ciencia procesal. Uno de esos principios autónomos propios de este ámbito de jurisdicción es el principio de la carga de la prueba. Nuestra Constitución, que es la norma de máxima jerarquía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y por encima de la cual ninguna norma puede estar, dice en su artículo 86.3:´Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información´. Parece que el MIPRO desconoce esta norma, porque a lo largo de todo este proceso argumentó que le corresponde al recurrente probar los trabajos realizados. Más allá de esta afirmación de carácter normativo, indiscutiblemente hay una discrepancia fáctica que el suscrito juez no puede pasar por alto. El MIPRO se mantiene en que no se realizó ningún trabajo y que, por lo tanto, no tiene que amortizar ni un solo centavo. Sin embargo, el recurrente ha presentado aquí algunos documentos que demuestran todo lo contrario: que efectivamente trabajó, que hay entregas recibidas por el Ministerio, en definitiva, que incurrió en gastos para realizar el trabajo que hizo sea o no del agrado de la Administración. En mi criterio, la Justicia, sea administrativa o constitucional, no puede pasar por alto este hecho. Por esta razón, cuando se dictó la media cautelar se citó expresamente que de conformidad con el artículo 33 de la LOGJYCC se consideró que "de la sola descripción de los hechos existe una vulneración a un derecho". Las resoluciones de terminación unilateral no pueden ser injustas y peor arbitrarias. Como dije antes en la providencia cautelar: "uno de los efectos derivados de la resolución anticipada de un contrato impuesta unilateralmente por la Administración es la extinción del contrato y su entrada en fase de liquidación, de manera que el cobro o la ejecución de las pólizas debe considerar los trabajos realizados y ser proporcional al alcance del incumplimiento, y para modular o dosificar ese efecto hay que valorar todo el trabajo realizado, y a parte determinar si el incumplimiento es doloso o responde a la simple negligencia del adjudicatario". El MIPRO pretende sugerir que se cumplió con la liquidación que se exige con la notificación del documento que dice que sencilla y simplemente no se amortizó nada. Pero las cosas no deben hacerse así nada más. Hay que motivar los actos administrativos, citar las normas legales, justificar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y, lo más importante de todo, acreditarle al administrado y a toda la sociedad que fiscaliza el ejercicio del poder porqué sus alegaciones o excepciones han sido rechazadas.

Auto emitido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en la apelación de la revocatoria de las medidas cautelares autónomas dictadas:

Ante la negativa del juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil de revocar las medidas cautelares ordenadas, el Ministerio de Industrias y Productividad y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación, el cual fue conocido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en su fallo determinó, en lo principal, lo siguiente:

NOVENO.- Como todos conocemos, el proceso contencioso administrativo no admite la posibilidad de solicitar medidas cautelares que eviten los daños que se pretenden evitar o paliar con el proceso que se inicia. Para esta Ley, los actos se ejecutan así el acto administrado demuestre la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora. Precisamente para esto la Constitución estableció las medidas cautelares: para evitar o hacer cesar la violación de los derechos, incluso cuando la violación o el daño se vayan a concretar por efecto del proceso ordinario que haya que iniciar. DÉCIMO.- El artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional admite de manera expresa la posibilidad de disponer la suspensión provisional del acto para este caso dicha suspensión, como lo dice el segundo inciso de la misma disposición, es la medida más adecuada para evitar la violación del derecho a la propiedad que se concretaría si la Administración solicita la devolución de la totalidad de un valor que, como consta acreditado de autos, ya fue en parte amortizado. UNDÉCIMO.- En todo caso, no nos corresponde hacer un prejuzgamiento sobre el fondo del caso, que le corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso

> Administrativo (…) DUODÉCIMO.- La ley no puede limitar la Constitución, los derechos y las garantías. De ninguna forma. Y con mucha menos razón si se trata de una Ley PRE constitucional. Este es el caso de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública que es anterior a la Constitución de Montecristi y que debe interpretarse en armonía con ella. Por las consideraciones expuestas, ésta Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA CONFIRMA la sentencia subida en grado, considerándose que el conceder medidas no implica en ningún momento, dejar en la impunidad el incumplimiento o no del contrato, y que el MIPRO ejerza las acciones legales pertinentes, todo esto con la finalidad de que se llegue a una sentencia emitida por un juez competente y se dirima sobre la responsabilidad o no del beneficiario temporal de estas medidas cautelares.

Del contenido de los fallos antes citados se evidencia que, en efecto, existen dos resoluciones de garantías jurisdiccionales respecto a demandas presentadas por parte de la compañía TPAM, por lo que corresponde determinar si las decisiones judiciales se contraponen y hacen imposible su ejecución, ante lo cual corresponderá a esta Corte determinar cuál de ellas se debe cumplir.

Como se ha evidenciado, respecto a la garantía de la acción de protección, los jueces determinaron, en ambas instancias, que el proceso de terminación unilateral del contrato, iniciado a través del oficio N.° MIPRO-DM-2010-0446-DM del 11 de mayo de 2010, no vulneró ningún derecho constitucional, con lo cual dichas decisiones le facultaron al Ministerio de Industrias y Productividad a continuar con el trámite administrativo que había iniciado.

No obstante, mientras estaba pendiente la resolución de la apelación de la acción de protección, de forma paralela, en otra ciudad, el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayas otorgó las medidas cautelares solicitadas, por considerar que existía una posible afectación a derechos constitucionales en la resolución N.º 10 213, dictada por la ministra de Industrias y Productividad de ese entonces. Por consiguiente, el juez de la causa suspendió la ejecución de los efectos de dicho acto administrativo y determinó, entre otras cosas, que no se podrá ejecutar las pólizas de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento de contrato, ni se podrá dar inicio a los procedimientos coactivos que pretendan el cobro forzoso de dichas pólizas, así como tampoco se podrá efectuar un registro de la compañía en el registro de contratistas incumplidos que administra el INCOP, hasta que la causa sea resuelta por los jueces de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, una vez determinadas las decisiones judiciales e identificadas las circunstancias fácticas del caso *in examine*, esta Corte encuentra necesario hacer varias puntualizaciones:

En primer lugar, es preciso mencionar que el acto administrativo impugnado en cada una de las acciones es distinto. En la acción de protección se impugna el oficio por el cual se notifica el inicio del proceso de terminación unilateral del contrato; mientras que en la acción de medidas cautelares se impugna la resolución que da por terminado dicho contrato. Pese a que, de modo automático, podríamos considerar que por ser actos distintos los que fueron objeto de las garantías jurisdiccionales no pueden ocasionar contradicciones entre sí, aquello no es tan sencillo, pues los efectos de las decisiones judiciales obtenidas sí son contrapuestos y los actos, aunque no son los mismos, constituyen partes de un mismo trámite administrativo.

En tal sentido, esta Corte encuentra que el Ministerio de Industrias y Productividad, luego de haber obtenido una sentencia favorable en la primera instancia del proceso constitucional de acción de protección, continuó con el trámite de terminación unilateral del contrato y, como consecuencia, emitió la resolución que dio por terminado el contrato con la compañía TPAM CÍA. LTDA., respecto de la cual se planteó la acción de medidas cautelares y que recibió resolución favorable por parte del juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil. Consecuentemente, pese a que la entidad accionante obtuvo sentencia favorable en la garantía de la acción de protección, se ha visto impedida de ejecutar la terminación unilateral del contrato, puesto que las medidas cautelares impuestas posteriormente se lo impiden.

Con lo dicho, es preciso analizar, como segundo punto, la conducta de la compañía TPAM CÍA. LTDA., la que, según se ha evidenciado, llevó a cabo dos procesos paralelos (simultáneos) con un mismo objetivo. Pese a tener una acción de protección en curso, luego de haber recibido sentencia desfavorable, planteó una acción de medidas cautelares en otra ciudad; de tal manera que ambas acciones jurisdiccionales se tramitaron a la par, tal es así que la sentencia de primera instancia de la acción de protección fue emitida el 8 de julio de 2010, por parte del juez séptimo de Garantías Penales de Pichincha, y la resolución que otorga las medidas cautelares fue dictada el 6 de agosto de 2010, en la ciudad de Guayaquil, por parte del juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil.

La presentación y tramitación de dos garantías jurisdiccionales paralelas en ciudades distintas del país evidencia un mal uso de las garantías previstas en la Constitución, y constituye un abuso del derecho, según lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[1], pues se las está utilizando inadecuadamente, desnaturalizando los objetivos que las mismas persiguen y ocasionando, en el caso concreto, la emisión de decisiones contradictorias

[1] Art. 23.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varas acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.
En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.

que impiden su ejecución, con lo cual, puede interpretarse que se está ocasionando un daño y se está impidiendo que la autoridad administrativa –Ministerio de Industrias y Productividad– pueda llevar a cabo sus facultades legales y constitucionales.

De conformidad con el artículo 87 de la Constitución de la República "se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derechos". Esto quiere decir que existe dos clases de medidas cautelares, cada una de ellas con un fin específico: la primera, en conjunto con acciones constitucionales destinadas a la protección de derechos, "… cuando tenga por objeto detener la violación del derecho…" (artículo 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), sin que aquello implique un prejuzgamiento; y la segunda, de manera autónoma, como un proceso independiente de cualquier otro procedimiento constitucional, con el fin de cesar la amenaza y evitar que ocurra la vulneración a los derechos constitucionales.

Por tanto, tal como esta Corte Constitucional ha manifestado en su sentencia N.° 034-13-SCN-CC:

> El presupuesto de la amenaza, tal como se encuentra prevista en nuestra Constitución en el artículo 87, se refiere a cuando un bien jurídico que, sin ser necesariamente afectado o lesionado, se encuentra en tránsito de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración suceda. Ello se relaciona también de manera directa con la inminencia del daño y justifica una urgente necesidad de actuación por parte de las juezas y jueces constitucionales que conocen estas medidas, de lo contrario, el daño se consumaría, convirtiendo en inefectiva la medida solicitada. En este caso, lo que procede es la presentación de una solicitud de medidas cautelares autónomas y su concesión, en caso de que ello fuere pertinente[2].

Por consiguiente, queda evidenciado que en el caso *sub examine* no correspondía la presentación de una acción de medidas cautelares autónomas, puesto que, como sostuvo el propio representante legal de la compañía TPAM CÍA. LTDA., la vulneración ya había ocurrido al haberse dictado el acto administrativo. De modo que si los accionantes consideraban que la actuación del Ministerio de Industrias y Productividad provocó una vulneración a sus derechos constitucionales, podían solicitar, de modo conjunto a la acción de protección que se estaba tramitando, las medidas cautelares necesarias para suspender o cesar dicha vulneración hasta que se emita la correspondiente sentencia de acción de protección. Bajo ningún concepto era procedente acudir a otra jurisdicción y presentar una acción de medidas cautelares autónomas, pues aquello desnaturalizó su objetivo y provocó que se emitan dos fallos con decisiones contradictorias entre sí, que hacen imposible su ejecución.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 034-13-SCN-CC dentro del caso 561-12-CN.

Dicho esto, como tercer punto, corresponde analizar también el procedimiento llevado a cabo dentro del trámite de medidas cautelares, por parte del juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil, ante quien se presentó la solicitud de medidas cautelares y posteriormente la correspondiente solicitud de revocatoria de las medidas, por considerar que las mismas no tenían fundamento.

A fojas 9 consta el auto del 6 de agosto de 2010, mediante el cual se otorgó las medidas cautelares, el cual declara, en lo principal, que:

> El acto administrativo que amenaza con vulnerar derechos reconocidos en la Constitución puede ser impugnado ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Modernización, no obstante, reunidos los requisitos que demandan los artículos 27 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el propósito de conservar y garantizar la tutela judicial efectiva y los derechos amenazados, el suscrito Juez Sexto de los Civil y Mercantil de Guayaquil resuelve: 1) Ordenar la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 10 213, que dictó la Ministra de Industrias y Productividad, Economista Verónica Sión Josse, en contra de la Compañía TPAM CIA.LTDA., el día 27 de julio del 2010; 2) La medida cautelar que se ordena es provisional, y se mantendrá hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente resuelva en sentencia final y definitiva la demanda de impugnación que se deberá presentar en las condiciones y con los requisitos que exige la ley. 3) El Ministerio de Industrias y Productividad deberá abstenerse e inhibirse de: a) ejecutar las pólizas de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato que rindió la compañía TPAM CIA.LTDA.; b) de iniciar procedimientos coactivos que pretendan el cobro forzoso de los valores de las antedichas pólizas. 4) Por este concepto no podrá inscribirse a la Compañía TPAM CIA.LTDA., en el Registro de Contratistas Incumplidos que administra el INCOP.

Asimismo, según consta en el expediente constitucional, fojas 20, en el auto de negativa de la revocatoria de medidas cautelares, el juez sexto de lo civil de Guayaquil, estableció, entre otras argumentaciones, la siguiente:

> (…) Uno de los cambios fundamentales que introdujo la LOGJYCC al derecho procesal constitucional ecuatoriano, es la potestad que tienen los jueces para modular los efectos en el tiempo, en la materia y en el espacio de sus providencias (…) En uso de la potestad que me confiere esta disposición dispuse que se presente una demanda contenciosa administrativa. El error conceptual-de fondo- de la PGE está en pensar y sostener que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo son jueces de legalidad exclusivamente. Se equivocan, porque los jueces que integran este prestigioso Tribunal también están llamados a ser guardianes de la Constitución y de los derechos subjetivos que consagra (….) ¿Por qué se condicionó la medida cautelar a la presentación de una demanda contencioso administrativa y no a una acción de protección? Según el artículo 3 de la LJCA y 40.3 la LOGJYCC, los derechos pueden ser tutelados ora ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, ora ante el juez constitucional. Los jueces deben determinar caso por caso cuál es la vía más adecuada y eficaz para la situación concreta del recurrente. El suscrito

> juez consideró que la vía más adecuada y eficaz para tutelar los derechos del recurrente es la vía contencioso administrativa fundamentalmente, por la mayor amplitud de debate jurídico y prueba que ofrece. Pero eso no quiere decir que no exista una amenaza a un derecho que debe tutelarse ni que el juez no deba tutelar los daños irreversibles que pueden derivarse de la demora de ese juicio. El suscrito juez considera que los fundamentos del actor gozan de la apariencia de buen derecho, y considerando que existen daños graves que pueden derivarse de la ejecución del acto impugnado, dictó una medida cautelar adecuada (…).

A partir de los textos citados se evidencia el desconocimiento del juez respecto de la naturaleza y procedimiento de las medidas cautelares constitucionales autónomas.

Por un lado, como ya se señaló precedentemente, las medidas cautelares constitucionales tienen como fin evitar o hacer cesar la amenaza o vulneración de derechos consagrados en la Constitución. El artículo 87 del texto constitucional dispone que se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente "de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho". Es decir, su fin es exclusivamente tutelar derechos constitucionales y no de índole infra constitucional; por lo que aquellas amenazas o vulneraciones ocurridas en el ámbito de la legalidad no corresponden ni pueden ser constitucionalizadas, pues la justicia constitucional no puede superponerse a la justicia ordinaria, ya que aquello ocasiona la desnaturalización de las garantías previstas en la Constitución y vulnera los derechos constitucionales de las partes procesales.

Por otro lado, como ya se estableció también en párrafos anteriores, cuando ya existe una vulneración a un derecho constitucional, corresponde únicamente la imposición de medidas cautelares conjuntas a otra garantía jurisdiccional; por consiguiente, en este caso, tal como el propio juez y el propio peticionario han afirmado, la vulneración ya se había consumado, por lo que no procedía la aceptación e imposición de medidas cautelares autónomas, puesto que aquello es contrario a la naturaleza de las mismas. Es decir, con su accionar, el juez vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que desnaturalizó el objetivo y alcance de la acción de medidas cautelares autónomas.

Además, cuando el juez supedita el levantamiento de las medidas cautelares a la obtención de una decisión judicial por parte de los jueces de lo contencioso administrativo, también incurre en un grave error que desnaturaliza la garantía e inobserva la normativa legal vigente. La imposición de medidas cautelares constitucionales no puede estar supeditada a la obtención de una resolución por parte de la justicia ordinaria. La medida cautelar constitucional puede operar conjuntamente, única y exclusivamente con otra garantía jurisdiccional constitucional, y bajo ningún concepto puede ordenarse que la medida cautelar constitucional permanezca hasta que se resuelva el caso en los tribunales contencioso administrativo, que son tribunales que analizan y conocen temas de legalidad.

Por tanto, la afirmación del juez de instancia respecto de que en función del artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional puede modular en su decisión en virtud de la "materia" y que, a su parecer, se debe ventilar el caso en lo contencioso administrativo, es errado y vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales, puesto que inobserva las disposiciones constitucionales y legales, y determina un trámite inexistente en la legislación ecuatoriana.

Finalmente, es preciso destacar también que dentro del auto analizado, el juez de primera instancia establece lo siguiente:

> El MIPRO se mantiene en que no se realizó ningún trabajo y que, por lo tanto, no tiene que amortizar ni un solo centavo. Sin embargo, el recurrente ha presentado aquí algunos documentos que demuestran todo lo contrario: que efectivamente trabajó, que hay entregas recibidas por el Ministerio, en definitiva, que incurrió en gastos para realizar el trabajo que hizo sea o no del agrado de la Administración. En mi criterio, la Justicia, sea administrativa o constitucional, no puede pasar por alto este hecho. Por esta razón, cuando se dictó la medida cautelar se citó expresamente que de conformidad con el artículo 33 de la LOGJYCC se consideró que "de la sola descripción de los hechos existe una vulneración a un derecho". Las resoluciones de terminación unilateral no pueden ser injustas y peor arbitrarias. Como dije antes en la providencia cautelar: "uno de los efectos derivados de la resolución anticipada de un contrato impuesta unilateralmente por la Administración es la extinción del contrato y su entrada en fase de liquidación, de manera que el cobro o la ejecución de las pólizas debe considerar los trabajos realizados y ser proporcional al alcance del incumplimiento, y para modular o dosificar ese efecto hay que valorar todo el trabajo realizado, y a parte determinar si el incumplimiento es doloso o responde a la simple negligencia del adjudicatario". El MIPRO pretende sugerir que se cumplió con la liquidación que se exige con la notificación del documento que dice que sencilla y simplemente no se amortizó nada. Pero las cosas no deben hacerse así nada más. Hay que motivar los actos administrativos, citar las normas legales, justificar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y, lo más importante de todo, acreditarle al administrado y a toda la sociedad que fiscaliza el ejercicio del poder porqué sus alegaciones o excepciones han sido rechazadas.

Como se evidencia del texto citado, el juez de instancia se pronuncia sobre el fondo de la cuestión y determina que hubo una vulneración a los derechos de la compañía TPAM, lo cual está vetado en materia de medidas cautelares.

Debe quedar claro que cuando se trata de medidas cautelares constitucionales autónomas, los jueces deben resolver sin pronunciarse sobre el resultado final del litigio, puesto que, por su naturaleza, no responden a un examen exhaustivo del fondo del asunto, sino únicamente responden a un presupuesto respecto a la amenaza de violación de derechos constitucionales.

Al respecto, la Corte, en sentencia N.° 034-13-SCN-CC señaló:

> Las medidas cautelares son preventivas, por lo tanto, no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho amenazado o en transgresión presente, conforme el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…)[3].

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC dentro del caso N.° 0561-12-CN.

Así, en el caso analizado, tratándose de un petitorio de medidas cautelares autónomas, el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil se encontraba impedido de pronunciarse respecto del fondo del asunto como si se tratase de un pedido de medidas cautelares en conjunto; es decir, como si estuviese resolviendo un pedido de medida cautelar acompañado de una garantía jurisdiccional de conocimiento, como es la acción de protección.

De modo que los pronunciamientos respecto a la vulneración del derecho a la propiedad, respecto de si se efectuaron o no trabajos por parte del entonces accionante, y de si procedía la ejecución de las pólizas de fiel cumplimiento de la obligación generan una vulneración a la tutela judicial efectiva y, a su vez, a la seguridad jurídica, dado que resolvió un aspecto de fondo que no se encontraba en discusión por la propia naturaleza cautelar de esta garantía jurisdiccional.

Esta situación se ve aún más agravada, pues de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares emitida por el juez de instancia, tanto el Ministerio de Industrias y Productividad como la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de apelación. Este recurso fue conocido por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes, en su sentencia, no analizaron ni verificaron jurídicamente ninguno de los aspectos analizados hasta aquí. Lejos de corregir los graves errores en los que incurrió el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil, se limitaron a confirmar la decisión de instancia y a ratificar las medidas cautelares avalando las argumentaciones contenidas en el fallo subido en grado:

> (…) el proceso contencioso administrativo no admite la posibilidad de solicitar medidas cautelares que eviten los daños que se pretenden evitar o paliar con el proceso que se inicia. Para esta Ley, los actos se ejecutan así el acto administrado demuestre la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora. Precisamente para esto la Constitución estableció las medidas cautelares: para evitar o hacer cesar la violación de los derechos, incluso cuando la violación o el daño se vayan a concretar por efecto del proceso ordinario que haya que iniciar. (…) UNDÉCIMO.- En todo caso, no nos corresponde hacer un prejuzgamiento sobre el fondo del caso, que le corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (…).

De lo expuesto, esta Corte Constitucional encuentra que durante la resolución de los pedidos de revocatoria los jueces de ambas instancias omitieron su deber de realizar un análisis detenido y motivado respecto a la necesidad de mantener las medidas cautelares dictadas, en aplicación de la normativa vigente y pertinente al caso concreto, especialmente, tomando en consideración que según consta a fojas 13 del expediente constitucional, el fundamento por el cual se pidió la revocatoria de dichas medidas era precisamente la inexistencia de fundamento del pedido y la imposibilidad de establecer como condición el inicio de una acción ante los tribunales de lo contencioso administrativo. Por consiguiente, al no analizar estas circunstancias, no resolver concretamente respecto del pedido efectuado y llevar a cabo una argumentación al margen de lo previsto en la Constitución y la ley, han incumplido con su responsabilidad como jueces constitucionales y han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica de las partes procesales.

Al respecto, como bien señaló esta Corte en sentencia N.° 034-13-SCN-CC:

> La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 35, contempla la posibilidad de la revocatoria de las medidas cautelares cuando se haya evitado o interrumpido, la amenaza o violación de derechos, hayan cesado los requisitos que prevé la ley o se demuestre que no tenían fundamento; y en este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos y argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Así, las medidas cautelares autónomas solamente se agotan una vez que se haya verificado el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra.
>
> En consecuencia, la forma para analizar un pedido de revocatoria de medidas cautelares autónomas es, por una parte, que se cumpla con esas medidas por parte de la persona accionada y que se informe al juez sobre su cumplimiento. Hecho esto, conforme el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el demandado deberá demostrar que se evitó o interrumpió la violación de derechos, o que el pedido no tenía fundamento. Luego de ello, **la jueza o juez constitucional debe dictar el correspondiente auto por el que confirma o revoca, motivadamente, las medidas cautelares**, el cual es susceptible de ser apelado, conforme con lo establecido en la Ley". (Negrillas fuera del texto original)[4].

Por lo tanto, de lo expuesto hasta aquí se hace evidente que dentro del trámite de medidas cautelares iniciado por la Compañía TPAM CÍA. LTDA., tanto el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil como los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en sus decisiones, han rebasado su competencia constitucional y legal, por cuanto los presupuestos previstos en la normativa constitucional e infra constitucional no se han configurado; en consecuencia, no se han observado las normas jurídicas previas, claras y públicas que debían ser consideradas para la concesión de la garantía, y como consecuencia de esto, se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de las partes procesales.

Como ya quedó evidenciado previamente, estas decisiones judiciales, de medidas cautelares, se encuentran en contraposición con la sentencia de acción de protección dictada por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha, que fue a su vez confirmada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sentencias que, en cumplimiento de la normativa aplicable, efectuaron un análisis argumentado y motivado del caso y determinaron que "el oficio impugnado por la presente acción no ha vulnerado derechos constitucionales de la empresa demandante.- Al haber contestado la notificación

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 034-13-SCN-CC, dentro del caso 561-12-CN.

que le hiciere la Ministra de Industrias y Productividad ha hecho uso de la garantía constitucional a la defensa, tanto es así que ha solicitado pruebas con las que, justificaría que las acusaciones no tienen respaldo.- Por tanto, la demanda constitucional no reúne los requisitos que el Art. 88 de la Constitución de la república exige, en concordancia con el número 1 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional". Por lo tanto, en respeto de la naturaleza de la garantía jurisdiccional propuesta, adecuadamente determinaron que no existió vulneración a los derechos constitucionales de la compañía TPAM CÍA. LTDA.

En tal sentido, tomando en consideración que la sentencia de jurisprudencia vinculante N.° 001-10-PJO-CC precisó que "ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias, o ausencia de precedente constitucional en la materia, que impidan la ejecución de la misma, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y dirimir el conflicto suscitado", es evidente que el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales conlleva un ámbito de mayor acción y control cuando tiene relación con el patrón fáctico de antinomia jurisdiccional, pues esto obedece a la vulneración de derechos provocada por la inejecutabilidad de las sentencias constitucionales contradictorias, lo que obliga a la Corte Constitucional a verificar cuál de ellas es la que debe ser cumplida y cuál la que debe quedar sin ejecución.

En esta línea, en el caso *sub examine,* conforme se ha evidenciado a lo largo del análisis efectuado, el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil, dentro de la acción de medidas cautelares N.° 717-3-2010, dictó las medidas sin observar los presupuestos fácticos para la concesión de las mismas, vulnerando los derechos constitucionales de las partes procesales. Posteriormente, al resolver la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares, ni el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil ni los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas subsanaron los errores en los que se había incurrido, vulnerando también los derechos a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva de las partes. Por consiguiente, esta Corte deja sin efecto tanto el auto dictado el 06 de agosto de 2010, por el juez sexto de lo Civil y Mercantil de Guayaquil, como los autos del 10 de septiembre de 2010 y del 2 de diciembre de 2010, que negaron la revocatoria de las medidas cautelares adoptadas.

Por otra parte, al verificarse que las sentencias emitidas el 8 de julio de 2010 por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha, y el 18 de abril de 2011 por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha fueron dictadas observando la normativa aplicable y en respeto de los derechos constitucionales de las partes procesales, esta Corte Constitucional dispone que se cumpla con las mismas.

De todo lo expuesto, respecto a la antinomia jurisdiccional que motivó la presente acción, es preciso enfatizar que la misma ha sido resuelta al determinarse que la resolución que debe ser cumplida es la dispuesta por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha y confirmada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.° 2010-0560 / N.° 17111-2010-0693.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento de la resolución dictada el 08 de julio de 2010, por el juez séptimo de garantías penales de Pichincha y confirmada el 18 de abril de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 2010-0560/ N.º 17111-2010-0693.

2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentada.

3. En consecuencia se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto y validez jurídica el auto dictado el 06 de agosto de 2010, por el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil; el auto del 10 de septiembre de 2010, dictado también por el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil, y el auto del 2 de diciembre de 2010, emitido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, disponiéndose, en consecuencia el archivo de aquel proceso.

   3.2. Que se cumpla con la resolución dictada el 8 de julio de 2010, por el juez séptimo de Garantías Penales de Pichincha, y confirmada el 18 de abril de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, dentro de la acción de protección N.° 2010-0560 / N.° 17111-2010-0693.

4. Disponer que el juez sexto de lo civil y mercantil de Guayaquil y los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en el término de 10 días, a partir de la notificación de esta sentencia, presenten a esta Corte un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3.1 de la misma.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con

seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 09 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0095-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 046-15-SIS-CC

CASO N.º 0046-10-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 18 de agosto de 2010, el señor René Patricio Izurieta Rodríguez y las señoras Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa, por sus propios derechos, presentaron demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en contra de los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y la Secretaría Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 18 de agosto de 2010, certificó que la acción constitucional N.º 0046-10-IS, tiene relación con el caso N.º 1615-08-RA, sustanciado ante la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el cual se encuentra resuelto.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien, mediante auto del 22 de septiembre de 2010, avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) con la finalidad de que en el término de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

En sesión del Pleno del Organismo, el 21 de marzo de 2013, se efectuó el resorteo de la causa, correspondiéndole la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 0163-CCE-SG-SUS-2013 del 1 de abril de 2013, remitió el expediente N.º 0046-10-IS al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 6 de mayo de 2015, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales N.º 0046-10-IS, a los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y a la Secretaria Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) con la finalidad de que en el término de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; así también, se convocó a las partes para la celebración de la audiencia pública el 18 de mayo de 2015 a las 11h00, la misma que se llevó a cabo conforme la razón sentada por la actuaria del despacho a foja 82 del expediente constitucional.

Antecedentes fácticos

El 23 de enero de 2008, mediante disposición verbal, la doctora Yajaira Curipallo, jefa de recursos humanos del ECORAE, comunicó que el señor René Patricio Izurieta Rodríguez y las señoras Adriana Elizabeth Tandazo Estrella, Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa, ya no continuarían laborando en dicha institución.

En tal virtud, los referidos ciudadanos interpusieron amparo constitucional, el mismo que fue resuelto mediante sentencia dictada el 13 de octubre de 2008, por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, quienes rechazaron la acción propuesta. Ante la citada decisión, los legitimados activos

presentaron recurso de apelación, el cual fue conocido por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que mediante resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, resolvió "(…) 1.- Revocar la resolución venida en grado y, en consecuencia aceptar la acción de amparo constitucional propuesta por los señores René Patricio Izurieta Rodríguez, Adriana Elizabeth Tandazo Estrella, Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa (…)".

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2009, los accionantes, mediante escrito presentado ante los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, en calidad de ejecutores de la sentencia, solicitaron que se ordene a la institución demandada que cumpla con la sentencia constitucional, esto es, que se les reintegre a sus puestos de trabajo y que se les cancele las remuneraciones dejadas de percibir en el lapso por el cual fueron separados de dicha entidad.

En este sentido, los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia dictada el 12 de enero de 2012, dispusieron que la entidad demandada remita copias certificadas de las acciones de personal en las que conste que los actores habían sido reintegrados a sus puestos de trabajo, pero en cuanto al pago de las remuneraciones, negaron dicho pedido, al considerar que esto no fue dispuesto en la resolución expedida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

El 2 de febrero de 2010, el secretario ejecutivo del ECORAE, mediante escrito, hizo conocer a los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, las acciones de personal con las cuales se les reintegro a sus puestos de trabajo a los demandantes.

Por lo expuesto, al no haberse dado cumplimiento al pago de las remuneraciones dejadas de percibir, los legitimados activos presentaron, el 18 de agosto de 2010, acción de incumplimiento de la resolución N.º 1615-2008-RA, ante la Corte Constitucional del Ecuador.

De la solicitud y sus argumentos

El señor René Patricio Izurieta Rodríguez y las señoras Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa, por sus propios derechos, presentaron el 18 de agosto de 2010, demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en contra de los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y la Secretaria Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE).

En lo principal, los accionantes alegan textualmente lo siguiente:

> (…) En nuestro Recurso claramente solicitamos EL REINTEGRO INMEDIATO A NUESTROS PUESTOS DE TRABAJO Y EL PAGO DE LAS REMUNERACIONES UNIFICADAS QUE HEMOS DEJADO DE PERCIBIR, entre otros ingresos que como empleadas públicas tenemos derecho. El Juez de Primera instancia esto es el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, nos negó el Recurso de Amparo Constitucional propuesto, por lo que apelamos ante el ex Tribunal Constitucional hoy Corte Constitucional y sus señorías resolvieron REVOCAR LA RESOLUCIÓN DE LOS JUECES A QUOS , y aceptar la Accion de Amparo Constitucional, propuesta por las accionantes, de lo que se desprende que fue aceptado en todas sus partes el recurso y no parcialmente como lo interpreta la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de los Contencioso Administrativo, perjudicándonos en nuestras remuneraciones (…).

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita que:

> (…) solicitamos a Ustedes señores Jueces, se sirvan disponer que la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, ORDENE EL PAGO DE LAS REMUNERACIONES QUE DEJAMOS DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO QUE ESTUVIMOS DESPEDIDAS HASTA EL REINTEGRO A NUESTRAS LABORES, ESTO ES DESDE EL 23 DE ENERO DEL 2008 HASTA EL (SIC) ENERO DEL 2010, COMO LO DISPUSIERON EN LA RESOLUCIÓN 1615-2008 (...).

Decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda corresponde a la resolución emitida el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, que en su parte pertinente señaló:

> (…) OCTAVA.-Demostrada la ilegitimidad del acto impugnado, se observan además violados los derechos constitucionales subjetivos relativos a la seguridad jurídica y al debido proceso contemplados en los Art. 23 numeral 26 y 27, y 24 numeral 13 de la Constitución Política de la Republica (1998), este último referente a la obligación de motivar suficientemente los actos de la administración.
>
> Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala, en uso de sus atribuciones legales y constitucionales de 1998,
>
> RESUELVE
>
> 1. – Revocar la resolución venida en grado y, en consecuencia aceptar la acción de amparo constitucional propuesta por los señores René Patricio Izurieta Rodríguez, Adriana Elizabeth Tandazo Estrella, Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa (…).

Contestación y argumentos

Jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo

De fojas 25 y 26 del expediente constitucional, comparecieron mediante escrito presentado el 29 de

septiembre de 2012, los doctores Patricio Secaira Durango, Carlos Abad Garces y Sabett Chamoun Villacres en calidad de jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, quienes en lo principal señalaron que mediante auto del 12 de enero del 2010, dispusieron que la entidad demandada ECORAE remita a la Sala, copia certificada de las acciones de personal en la que conste que los actores han sido reintegrados a los cargos de los cuales fueron separados y se negó el pago de las remuneraciones, por no encontrarse dispuestas en la resolución que ejecutaban, concediéndole a la demandada el término de quince días para el efecto bajo prevenciones de ley. Que el 25 de febrero del 2010, el Instituto para el Desarrollo Regional Amazónico ECORAE, presenta escrito en el cual remitió las acciones de personal de los actores y solicitaba el archivo de la causa.

Indicaron que mediante oficio N.º 0336/10/CC/IS del 22 de junio del 2010, la doctora Anacelida Burbano Játiva, secretaria de la primera sala remitió al presidente de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital Quito, copia de la providencia N.º 1615-08-RA con fecha 16 de junio del 2010 en la que la Primera Sala de la Corte Constitucional dentro de la causa signada con el N.º 1615-2008-RA, dispuso que se devuelva el proceso al tribunal ejecutor de la resolución, para que cumpla con esta en los términos que conlleva la misma y el contenido explícito de esta providencia.

Conocida la disposición del superior, la Sala de manera inmediata dispuso en auto del 24 de septiembre del 2010, que la entidad accionada en el término de tres días pague a los actores las remuneraciones dejadas de percibir por el período cesante; por lo que, la Sala está a la espera de que se cumpla la disposición y caso contrario, habrá que tomarse las medidas pertinentes al cabal cumplimiento de la resolución que se ejecuta.

Procuraduría General del Estado

A foja 109 del expediente constitucional compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

Audiencia pública

Conforme lo dispuso la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, mediante providencia dictada el 6 de mayo de 2015, se convocó a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública el 18 de mayo de 2015 a las 11h00. A foja 82 del expediente constitucional consta la razón actuarial en virtud de la cual se indica que en la diligencia intervino el abogado Wilman Rodrigo Rodríguez en representación de la Secretaría Técnica Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) y se deja constancia, que a pesar de haber sido notificados en legal y debida forma no asistieron a la audiencia los legitimados activos, señoras Misankit Landhys Jempekat Guarderas, María Mélida Shiguango Grefa y el señor René Patricio Izurieta Rodríguez, así como los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y la Procuraduría General del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias constitucionales de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Las señoras Misankit Landhys Jempekat Guarderas, María Mélida Shiguango Grefa y el señor René Patricio Izurieta Rodríguez, por sus propios derechos, se encuentran legitimados para solicitar el incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente" en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal **a** y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

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

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 0008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54, el 6 de octubre de 2009, ha manifestado lo siguiente:

> (…) Esta Corte deja en claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho

> conculcado se torna en una necesidad. Y es que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados, no sólo que es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana (…).

Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en un proceso de garantías jurisdiccionales se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, esta acción constituye una garantía para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y un adecuado acceso a la defensa de los afectados, pues, es necesario dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales buscando la reparación integral del derecho vulnerado; es decir, el objetivo final de esta acción radica en el cumplimiento de todos los actos conducentes a la aplicación de la sentencia.

En este sentido, el alcance de la acción consiste en dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en un proceso de garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso

La Secretaría Técnica Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) ¿incumplió la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico

La Secretaría Técnica Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) ¿incumplió la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Previo a analizar el problema jurídico que se plantea en el presente caso, identificaremos los antecedentes fácticos y las disposiciones contenidas en la resolución constitucional cuyo incumplimiento se alega para determinar si existió o no tal incumplimiento por parte de la Secretaría Técnica Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE).

El señor René Patricio Izurieta Rodríguez y las señoras Adriana Elizabeth Tandazo Estrella, Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa interpusieron amparo constitucional en contra de ECORAE, al considerar que la orden verbal emitida por la jefa de recursos humanos en la cual, se dispuso el cese de sus funciones en dicha institución, vulneró derechos constitucionales.

Los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo resolvieron rechazar la acción propuesta. Contra esta decisión, los legitimados activos presentaron recurso de apelación, el cual fue conocido por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que mediante Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, resolvió "(…) 1.- Revocar la resolución venida en grado y, en consecuencia aceptar la acción de amparo constitucional propuesta por los señores René Patricio Izurieta Rodríguez, Adriana Elizabeth Tandazo Estrella, Misankit Landhys Jempekat Guarderas y María Mélida Shiguango Grefa (…)".

De lo anteriormente expuesto, es fácil determinar que la legitimación pasiva de la acción de amparo constitucional recayó sobre el ECORAE, institución de la que emanó el acto vulneratorio de derechos constitucionales, por lo tanto, encargada de cumplir con la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Ahora bien, al momento de la ejecución de la sentencia constitucional, los legitimados activos solicitaron que se ordene a la institución demandada que se les reintegre a sus puestos de trabajo y que se les cancele las remuneraciones dejadas de percibir en el lapso por el cual fueron separados de dicha entidad, ante lo cual los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, dispusieron que la entidad demandada remita copias certificadas de las acciones de personal en las que conste que los actores habían sido reintegrados a sus puestos de trabajo, pero en cuanto al pago de las remuneraciones, negaron dicho pedido, al considerar que esto no fue dispuesto en la resolución constitucional.

Ante tal alegación, es menester analizar cuál fue el pedido que formularon los legitimados activos en la acción de amparo. Para ello, nos remitimos a la pretensión constante en la demanda de amparo, que obra de fojas 1 a la 6 del expediente constitucional que refiere a lo siguiente: "(…) disponer la suspensión definitiva del acto, contenido en la disposición verbal de dejar de pertenecer a la institución, y ordenar el reintegro inmediato a nuestros puestos de trabajo; y disponer el pago de las remuneraciones unificadas que hemos dejado de percibir (…)".

Una vez determinada la pretensión de los legitimados activos en la acción de amparo presentada, es pertinente remitirnos al criterio de la Corte Constitucional, para el

período de transición, que en un caso de similares patrones fácticos, señaló: "(…) Debe entenderse, entonces que si el Tribunal Constitucional decidió en la resolución que se aceptaba la acción de amparo, sin duda, tal mandato comprendía tanto que se reintegre al legitimado activo a su trabajo y el pago de sus remuneraciones y demás beneficios económicos reclamados (…)"[1].

En este sentido, es clara la obligación que tenía la entidad accionada de cumplir la sentencia constitucional en su totalidad, esto es, reintegrar a los accionantes a sus puestos de trabajo y pagarles los valores correspondientes a sus remuneraciones no percibidas, pese a que los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, como ejecutores de la resolución, hayan dispuesto lo contrario.

En tal virtud, de fojas 45 a la 49 del expediente constitucional, se observa que el 2 de febrero de 2010, mediante escrito dirigido a los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, el secretario ejecutivo del ECORAE, hace conocer las acciones de personal emitidas a favor de los accionantes, el 25 de enero de 2010. Con lo cual, se entiende cumplida la obligación que tenía dicha entidad en reintegrar a los demandantes a sus puestos de trabajo.

Ahora bien, en cuanto al pago que debía realizar el ECORAE de las remuneraciones que dejaron de percibir los accionantes cuando estuvieron fuera de sus cargos, esto es, desde el 23 enero de 2008, hasta el 25 de enero de 2010, es preciso advertir que el abogado de la institución demandada, dentro de su comparecencia a la audiencia pública llevada a cabo el 18 de mayo de 2011, alegó que dicho pago ya había sido realizado con lo cual se debía entender como satisfecha dicha obligación.

En efecto, de fojas 84 a la 101 del expediente constitucional comparece el doctor Wilman Rodríguez Berru en calidad de director de asesoría jurídica y procurador judicial del secretario ejecutivo del ECORAE, quien hace conocer el informe económico contenido en el memorando N.º ECORAE-DDI-2015-0688-M del 15 de mayo del 2015 en el cual, se certifica que dicha institución transfirió a la cuenta de ahorros N.º 010257097 del Banco Nacional de Fomento, la cantidad de $ 76.554,02 USD, correspondientes a las remuneraciones dejadas de percibir por los accionantes durante el período comprendido entre el 23 enero de 2008 hasta el 25 de enero de 2010, lo cual, efectivamente, se verificó del comprobante de pago que obra a foja 86 del expediente constitucional.

En consecuencia, este máximo órgano de control, interpretación y justicia en materia constitucional considera que la Secretaría Técnica Ejecutiva del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) demostró que la resolución constitucional cuyo incumplimiento parcial se reclamó en virtud de la presente acción se ejecutó íntegramente, cumpliendo con las obligaciones impuestas en ella, sin existir contradicción de la parte accionante que desvirtúe tal aseveración.

Por todo lo anterior, se concluye que no existe incumplimiento de la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, por la ejecución íntegra de la misma.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la Resolución N.º 1615-2008-RA, dictada el 30 de septiembre de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.

3. Disponer el archivo de la presente causa.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0046-10-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0041-12-SIS-CC, caso N.º 0092-11-IS.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de abril de 2015

SENTENCIA N.º 144-15-SEP-CC

CASO N.º 1710-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Farid Saab Andery, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 0146-2012.

El 02 de octubre de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 1710-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 11 de marzo de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1710-13-EP, disponiendo que se proceda al sorteo respectivo para la sustanciación de la misma.

Posteriormente, una vez que se efectuó el respectivo sorteo de ley por parte del Pleno del Organismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera. En tal virtud, el juez sustanciador estableció su competencia y avocó conocimiento de la causa N.º 1710-13-EP, mediante auto del 13 de mayo de 2014, en el cual, en lo principal, se solicitó un informe motivado de descargo sobre los argumentos de la demanda a los jueces vigésimo tercero y noveno de lo civil de Guayaquil.

Antecedentes fácticos

El 24 de marzo de 2010, el señor Horacio Bellettini Zedeño presentó una demanda por daño moral en contra del doctor Farid Saab Andery, recayendo su competencia en el Juzgado Noveno de lo Civil de Guayaquil, que mediante sentencia dictada dentro del juicio N.º 0288-2010, el 07 de julio de 2011, resolvió declarar con lugar la demanda y determinó en la cantidad de setecientos mil dólares el monto de indemnización pecuniaria que debe pagar el demandado.

El doctor Farid Saab Andery, el 12 de enero de 2012, presentó una demanda de nulidad de sentencia ejecutoriada por falta de citación de la demanda y otras alegaciones en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Noveno de lo Civil de Guayaquil, el 07 de julio de 2011, cuyo número es 0146-2012 y su competencia recayó en el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, que mediante sentencia del 16 de mayo de 2013, resolvió declarar sin lugar la demanda presentada.

Finalmente, de esta sentencia dictada por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, el doctor Farid Saab Andery interpone acción extraordinaria de protección.

Detalle de la demanda

El legitimado activo, doctor Farid Saab Andery, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección y en lo principal, manifestó lo siguiente:

Que la sentencia que impugna se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley y que esta sentencia se ejecutorió ya que a pesar de haber señalado casillero para las notificaciones, no llegó a su casillero judicial, por lo que "la diligencia de notificación de la sentencia suscrita por el Secretario del Juzgado, NO ES VERDAD, EL NUNCA DEPOSITO, LA SENTENCIA DICTADA, EN EL CASILLERO SEÑALADO NÚMERO 921, COMO LO AFIRMA, EL JUEVES DIECISÉIS DE MAYO DEL DOS MIL TRECE, A PARTIR DE LAS QUINCE HORAS Y CUARENTA Y CINCO MINUTOS, FECHA INCIERTA. Dicho acto procesal adolece de falsedad (...) Nunca se ingresó dicha sentencia en el casillero por él señalado para el efecto. En definitiva, nunca se notificó con la sentencia en legal y debida forma justamente para de manera intencional dejarle en indefensión".

Que en el proceso de daño moral por el cual se le condenó, no se le citó legalmente, se le declaró confeso en base a un pliego de preguntas que no existió en el proceso. Que "el demandante pide que se le cite en Aguirre No. 616 de la ciudad de Guayaquil. La citadora, en razón sentada que corre de fojas 19 del proceso, explica que la dirección es imprecisa y que no se señala número de piso y departamento. Concurre por segunda ocasión, habiéndosele indicado el piso concurre a la diligencia y de fojas 21 dice que concurre por tres veces a la dirección indicada y el señor Portero, le manifestó que el señor Abogado Farid Saab Andery no vive ahí, por lo cual esto imposibilita haber realizado la citación. Que la citadora incumplió con lo que manda el Art. 77 del Código de Procedimiento Civil. Más aún, en una sola razón, dice haber concurrido por tres ocasiones a

citar, que el portero le dijo que yo no vivía allí, cuando por ley su acto procesal debió hacerlo en tres días distintos y no aceptar referencias sino constituirse en el sitio señalado. No lo hizo. De esta ilegal razón se valió el demandante para jurar que desconoce su domicilio, que hizo lo imposible para ubicarlo… En acuerdo con la citadora, LE DEJARON EN INDEFENSIÓN, violándose las disposiciones constitucionales, Art. 75; y, Art. 76 No. 1-2; y, 7 letras a) y c) de la Constitución de la República".

Que al habérsele declarado confeso de "UN PLIEGO DE POSICIONES INEXISTENTE EN EL PROCESO. Si se lee con detenimiento la copia del proceso No. 288-2010, se aprecia que no se ha acompañado pliego alguno de preguntas. A pesar de ello, al Juez Noveno de lo Civil del Guayas, en el juicio 288-2010 de fojas 52 del proceso, le declara confeso. Se violenta la ley, pues, incumpliéndose los Arts. 122 y 123 del Código de Procedimiento Civil… Que el señor Juez que dicta sentencia en su contra, NI SIQUIERA SE REFIERE EN SU SENTENCIA A SU ALEGATO DE INEXISTENCIA DE ESTA PRUEBA. Inexistencia violatoria de lo establecido en el Art. 117 del Código de Procedimiento Civil. Omite el señor Juez en sentencia el análisis de este fallo procesal alegada en demanda, en audiencia y probada en el término correspondiente de prueba, pronunciando una sentencia diminuta y violentando la disposición del Art. 273 del Código de Procedimiento Civil que manda al Juez resolver únicamente sobre los puntos sobre los que se trabó la Litis. Este era uno de ellos".

Que el juez impugnado en su sentencia no abordó su alegación de que se mandó a pagar la suma de setecientos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, moneda inexistente a nivel mundial, y que no se refiere la ley ecuatoriana, decisión que se hace imposible de cumplir, que no se pronunció sobre este asunto siendo su obligación constitucional resolver sobre asuntos planteados y alegados por las partes, sino que se pronuncia en una sentencia diminuta y contra ley.

Que el secretario del Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, no cumplió con notificar nuevamente el auto de prueba faltando una solemnidad sustancial pedida por el artículo 345 del Código de Procedimiento Civil, así como tampoco se le notificó con la sentencia por lo que el juez de manera precipitada declara notificado el auto de prueba y produce una sentencia irracional.

Derechos presuntamente vulnerados

A criterio del legitimado activo, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección ha vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a las garantías del debido proceso de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la carencia de eficacia probatoria de pruebas obtenidas con violación a la Constitución, el derecho a no ser privado a la defensa, de contar con los medios necesarios y adecuados para su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y su derecho a recurrir del fallo; contenidos en los artículos 75, 76 numerales 1, 4 y 7 literales **a**, **b**, **c** y **m**) de la Constitución de la República.

La pretensión se la realizó en los siguientes términos:

Que la Corte Constitucional "revoque la sentencia expedida por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil del Guayas en Guayaquil, dictada en el proceso No. 146-2013, de fecha mayo 16 del 2013, las 10H59 y se declare la nulidad de la sentencia expedida por el Juez Noveno de lo Civil del Guayas en Guayaquil, en el Juicio No. 288-2010, de fecha 7 de julio del 2011, las 11H35, Abogado Abdón Ordoñez Galarraga, dadas las pruebas aportadas en el proceso de nulidad de sentencia, como de las violaciones constitucionales y legales que se han analizado en el presente escrito".

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio N.º 0146-2012, siendo su parte pertinente la siguiente:

> **JUZGADO VIGÉSIMO TERCERO DE LO CIVIL DE GUAYAS**. Guayaquil, jueves 16 de mayo del 2013, las 10h59. VISTOS: (…) SEIS) Consta probado dentro del presente proceso, tal como se detalla en el numeral cuatro anterior, que dentro del juicio No. 288-2010, luego de que constara la razón de la citadora antes referida, documento público indubitado, el mismo al que este Juez debe estar por no haberse probado que haya sido declarado falso; se realizó la citación por la prensa, mediante tres publicaciones, que constan en el proceso. Por lo tanto, se verifica que dentro del proceso 288-2010, que se ventiló ante el Juzgado Noveno de lo Civil, se citó al señor Farid Saab Andery, de acuerdo al Art. 82 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se considera que el mismo fue legal y debidamente citado dentro proceso, y se concluye que no hay lugar para la causal contemplada en el Art. 299 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil. SÉPTIMO: En relación a las demás pruebas presentadas dentro de este proceso, las mismas no se concretan al asunto que se litiga, pues no aportan en relación a si el señor Farid Saab fue o no citado dentro del proceso 288-2010 que se llevó ante el Juzgado Noveno de lo Civil, asunto que constituye la materia de esta litis. Por las consideraciones expuestas, este Juzgado 23 de lo Civil del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, declara sin lugar la demanda sin costas que regular. Publíquese y notifíquese.

Contestaciones a la acción presentada

El abogado **Carlos Alvarado Chávez** compareció mediante escrito presentado el 04 de agosto de 2014, y manifestó lo siguiente:

> Que soy el actual Juez de la Unidad Judicial Civil con Sede en el Cantón Guayaquil, antes Juzgado Noveno de lo Civil de Guayaquil. Señalo mi correo electrónico: carlos.alvarado(a) funcionjudicial.gob.ec, para futuras notificaciones.
>
> Con esto doy cumplimiento a su providencia de fecha 13 de mayo del 2014, y notificado mediante oficio No. 070-CC-DMVO-2014, de fecha 14 de mayo del 2014 y recibido el 16 de mayo del 2014.

No consta del proceso, el informe de descargo solicitado al juez vigésimo tercero de lo Civil de Guayaquil.

Terceros interesados

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció mediante escrito y sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señala la casilla constitucional N.º 18 para las notificaciones que le correspondan.

Horacio Bellettini Zedeño

El señor **Horacio Bellettini Zedeño**, por sus propios derechos, comparece y en lo principal manifiesta:

Que se presenta una acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de primera instancia, por lo que respecto de esta sentencia cabían recursos horizontales y además cabían los recursos verticales de apelación y de casación, mismos que no fueron agotados por el actor, por lo que no se ha cumplido con el requisito de agotamiento de recursos previo a su presentación ante la Corte Constitucional, así como tampoco el actor ha demostrado que la falta de interposición de dichos recursos no fuera atribuible a su negligencia.

Que el actor se refiere a una supuesta indefensión en el proceso N.º 288-2010, seguido en el Juzgado Noveno de lo Civil del Guayas, mismo que no es objeto de su demanda de acción extraordinaria de protección y cuya sentencia se encuentra ejecutoriada hace casi 3 años; por el contrario, el actor no sustenta cómo la sentencia del juicio N.º 146-2012 le ha supuestamente, violado sus derechos constitucionales.

El juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil analizó la pretensión del actor y las pruebas presentadas por este, toda vez, que dentro de la prueba presentada en el juicio 146-2012, no se demostró falsedad de la razón de la citadora anteriormente referida, la misma constituyó dentro del juicio un instrumento público auténtico, por lo que su contenido hace fe pública y fue considerado como tal por el juzgador.

Al tratarse de un juicio de nulidad de sentencia, al juez únicamente le correspondía verificar la existencia o no de la causal invocada, misma que fue relativa a la citación y no a la prueba; por lo tanto, la alegación del actor no sustenta la violación de ningún derecho constitucional dentro de la sentencia dictada en el juicio 146-2012, llevado ante el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil.

El actor pretende que el proceso 146-2012, llevado ante el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, se convirtiera una siguiente instancia del juicio 288-2010, lo cual no cabe dentro de nuestra legislación. El juicio de nulidad de sentencia tiene por objeto confirmar la existencia de cualquiera de las tres causales constantes en el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil y no puede entrar a conocer ningún aspecto adicional del proceso ni de la sentencia a la que se refiere, pues, lo contrario, implicaría la violación del derecho a la seguridad jurídica de la parte favorecida con la sentencia cuya nulidad se pretende.

Respecto a la pretensión del accionante se refiere a que el actor erróneamente pretende que la Corte Constitucional haga las veces de una segunda instancia, sin fundamento jurídico o constitucional alguno, intenta que la Corte conozca nuevamente el juicio 288-2010 seguido ante Juzgado Noveno de lo Civil, mismo que concluyó con sentencia dictada y ejecutoriada hace casi 3 años.

Por lo que solicita que se rechace y se declare sin lugar la acción extraordinaria de protección interpuesta por el señor Farid Saab.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección como ya se lo ha reiterado en innumerables fallos, procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que se hallen firmes o ejecutoriados y en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a la vulneración de derechos constitucionales.

En este orden, los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección, en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se hayan vulnerado los derechos reconocidos en la Constitución a fin de que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

Análisis constitucional

En este punto es necesario precisar sobre el ámbito de intervención de la Corte Constitucional en los procesos jurisdiccionales ordinarios que son puestos a su examen, pues es potestad es esta Corte conocer y pronunciarse sobre asuntos exclusivamente constitucionales, razón por la cual no se debe remitir a solventar asuntos de legalidad, lo cual, es competencia de la justicia ordinaria. Esta circunstancia determina que la acción extraordinaria de protección no sea considerada como una nueva instancia judicial, no

obstante, la Corte Constitucional tiene la facultad para revisar en forma directa la presunta violación de derechos y garantías del debido proceso o de cualquier otra norma constitucional o dispuesta en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de ser el caso, ordenar su reparación integral. En este contexto, corresponde a la Corte Constitucional verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros constitucionales y en particular, que se garantice el debido proceso. Es decir, como se ha indicado antes, la acción extraordinaria de protección procede cuando en el desarrollo de un determinado proceso, se comprueba fácticamente la vulneración de uno o varios derechos constitucionales y por el contrario, es improcedente frente a la insatisfacción de pretensiones subjetivas en la justicia ordinaria[1].

Determinación de los problemas jurídicos

En este orden de ideas y dentro del análisis del caso *sub examine*, la Corte Constitucional sistematizará sus argumentos a partir del planteamiento de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 0146-2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, a no ser privado a la defensa, a contar con los medios necesarios y adecuados para su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y el derecho a recurrir de un fallo; contenidos en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c** y **m** de la Constitución de la República?

2. La sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 146-2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas y actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna ni eficacia probatoria, reconocida en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 146-2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, a no ser privado a la defensa, a contar con los medios necesarios y adecuados para su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y el derecho a recurrir de un fallo; contenidos en el artículo 76 numeral 7 literales a, b, c y m de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c** y **m** de la Constitución de la República del Ecuador, determina:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> [...]
>
> 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 tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
>
> c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones […].
>
> m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

En lo que corresponde al debido proceso relativo al derecho a la defensa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

> […] En relación al derecho al debido proceso plasmado en el artículo 76 de la Constitución de la República, se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose 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[2].

En lo relacionado al derecho a la defensa, la Corte Constitucional ha manifestado que "[e]l derecho a la defensa forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho de defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia"[3].

En tal sentido, se analizará el principal argumento de la acción extraordinaria de protección que menciona que la sentencia impugnada se ejecutorió, sin que se le haya notificado al accionante a pesar de haber señalado casillero para las notificaciones, por lo que a su criterio, "la diligencia de notificación de la sentencia suscrita por el Secretario del Juzgado, NO ES VERDAD, EL NUNCA DEPOSITO, LA SENTENCIA DICTADA, EN EL CASILLERO SEÑALADO NÚMERO 921, COMO LO AFIRMA, EL

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0563-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

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

JUEVES DIECISÉIS DE MAYO DEL DOS MIL TRECE, A PARTIR DE LAS QUINCE HORAS Y CUARENTA Y CINCO MINUTOS, FECHA INCIERTA. Dicho acto procesal adolece de falsedad [...]".

En conclusión, el argumento central del presente caso es la posible vulneración de derechos constitucionales en la falta de notificación de la sentencia impugnada, por lo que es necesario analizar detalladamente cómo se realizó la misma:

Dentro del juicio ordinario N.º 0146-2012, por nulidad de sentencia ejecutoriada, a foja 1395, que corresponde en la última página de la sentencia impugnada, consta la razón de citación realizada por el abogado Oswaldo Bolaños Lucas en su calidad de secretario (e) del Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil en la consta que:

> En Guayaquil, jueves dieciséis de mayo de dos mil trece, a partir de las quince horas y cuarenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: SAAB ANDERY FARID en la casilla No. 921 del Dr./Ab. SAAB ANDERY FARID. BELLETINI ZEDEÑO HORACIO en la casilla No. 5334 del Dr./Ab. BURBANO ESPINOZA LUIS XAVIER.- Certifico.

A foja 1492 del proceso consta la copia certificada del boletín de notificaciones en donde se evidencia que el 16 de mayo de 2013, el abogado Oswaldo Bolaños Lucas en su calidad de secretario (e) del Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil remitió y fueron recibidas por el señor Fabricio Zurita C, de la oficina de Sorteo de causas y casilleros judiciales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, las respectivas boletas judiciales que contenían las sentencia, para que sean depositadas en los casilleros judiciales 921 correspondiente al actor Saab Andery Farid y al casillero judicial 5334 del demandado Belletini Zedeño Horacio.

Respecto a los efectos de las citaciones y notificaciones que realizan los secretarios de las judicaturas y los empleados notificadores, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

> [...] se hace necesario indicar que las actuaciones del funcionario judicial citador o actuario están reguladas por el Reglamento de la Oficina de Citaciones y también por el Reglamento de Funcionamiento de Oficinas de Citaciones. Así, en el artículo 5 del Reglamento de la Oficina de Citaciones se establece como atribuciones y funciones de los citadores: "(…) b) Sentar las actas de citación o las razones que fueren del caso (…)", en tanto, que en el artículo 10 se dispone: "(…) FE PÚBLICA.- Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si hubieren sido hechas por el secretario respectivo, y las actas y razones sentadas por aquellos hacen fe pública (…)". Por su parte, en el Reglamento de Funcionamiento de Oficinas de Citaciones, en concordancia con las normas referidas anteriormente, en el artículo 8 se establece: "Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si las hubiese efectuado el Secretario de la Judicatura respectiva. Las actas y las razones sentadas por aquellos, hacen fe pública".
>
> La fe pública, a criterio de Couture[4], es la calidad y autoridad de una atestación, no una creencia sino una atestación calificada, mediante la cual se considera que el funcionario, cuyos documentos hacen fe, asevera lo que ante él ha ocurrido, lo representa en el documento y esa representación es tenida por cierta dentro de los límites que determina el derecho positivo.
>
> En el ámbito jurídico la fe pública presupone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia está determinada por una obligación jurídica que ordena tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos sin lugar a objetar su verdad; es decir, la fe pública está dotada de una función específica de carácter público tendiente a fortalecer la presunción de verdad de los hechos o actos sometidos a su amparo. Significa también, que cualquier actuación contraria o que afecte a la fe pública de la que gozan los citadores o actuarios, tiene sus consecuencias jurídicas y por lo tanto, los responsables de tales actuaciones irregulares deben ser sancionados por las vías legales o administrativas correspondientes.
>
> En concordancia con lo expuesto y con el contenido de las disposiciones normativas antes enunciadas, queda de manifiesto que los actos jurisdiccionales de citación están revestidos de fe pública; es decir, que el citador o actuario goza de la calidad de fedatario, de acuerdo a la facultad que le han otorgado los Reglamentos de la Oficina de Citaciones y de Funcionamiento; razón por la cual, informada la citación por parte de los citadores, y sentada la razón correspondiente, se presume que esta fue realizada, y por supuesto se consideran garantizados los derechos de las partes[5].

Esto conlleva a que la alegación realizada por el accionante respecto a la supuesta falsedad de la notificación con la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, contenga un alto grado de subjetividad, lo que implica ser comprobado por los medios procesales idóneos, los cuales no corresponden a la justicia constitucional a través de esta acción. La presunción de legitimidad de la notificación de la sentencia realizada por el abogado Oswaldo Bolaños Lucas en su calidad de secretario (e) del Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil, no debe y tampoco puede ser objetado mediante la recurrencia a alegaciones subjetivas que pretendan destruir la solemnidad de la fe pública de que está dotado el proceso de notificación, pues la sola afirmación respecto a que el secretario o actuario hubiere incumplido con su obligación de notificar a las parte, *per se*, no invalida las razones de citación que están investidas de fe pública, concebida esta como emanación del poder del Estado para autentificar ciertos actos relevantes en este caso, de orden jurisdiccional y todo lo que aquello implica.

Consecuentemente la Corte Constitucional evidencia que las afirmaciones sobre las que se sustenta la accionante

---

[4] Citado en ssentencia Nº. 053-14-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, en el caso Nº 2048-11-EP. COUTURE, Eduardo J. El concepto de fe pública, segunda edición. Montevideo 1954, págs. 24 y 36.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 132-14-SEP-CC; caso N.º 0021-12-EP.

dentro de la presente acción constitucional, de la falta de notificación de la sentencia, no han sido justificadas, por lo que son sus propias acciones e inacciones las que no le han permitido ejercer su derecho a la defensa, como es el de recurrir del fallo dentro del juicio ordinario por nulidad de sentencia ejecutoriada.

Con relación a las alegaciones del accionante de que en el juicio N.º 0288-2010, que le fue seguido por el señor Horacio Bellettini Zedeño, por daño moral, en el cual, mediante sentencia del 07 de julio de 2011, dictada por el juez noveno de lo civil de Guayaquil se le condenó a pagar la cantidad de setecientos mil dólares el monto de indemnización pecuniaria por daño moral, se le habrían vulnerado sus derechos constitucionales al no habérsele citado con la demanda y otros argumentos. Esta Corte Constitucional considera que el accionante conforme el numeral tercero del artículo 299 del Código de Procedimiento Civil, activó la respectiva demanda y juicio de nulidad de sentencia ejecutoriada, proceso que le correspondió el N.º 0146-2012 y fue conocido y sustanciado en el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, que concluyó con la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, con la cual se niega la demanda de nulidad de sentencia ejecutoriada, señalando en su considerando seis, lo siguiente:

> SEIS) Consta probado dentro del presente proceso, tal como se detalla en el numeral cuatro anterior, que dentro del juicio No. 288-2010, luego de que constara la razón de la citadora antes referida, documento público indubitado, el mismo al que este Juez debe estar por no haberse probado que haya sido declarado falso; se realizó la citación por la prensa, mediante tres publicaciones, que constan en el proceso. Por lo tanto, se verifica que dentro del proceso 288-2010, que se ventiló ante el Juzgado Noveno de lo Civil, se citó al señor Farid Saab Andery, de acuerdo al Art. 82 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se considera que el mismo fue legal y debidamente citado dentro proceso, y se concluye que no hay lugar para la causal contemplada en el Art. 299 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil.

Consecuentemente, como se ha indicado en esta sentencia, el ámbito de intervención de la Corte Constitucional en los procesos jurisdiccionales ordinarios que son puestos a su examen, es el de conocer y pronunciarse sobre asuntos exclusivamente constitucionales, razón por la cual no se debe remitir a solventar asuntos de legalidad, lo cual es competencia de la justicia ordinaria. Por este motivo no puede ser considerada la presente acción extraordinaria de protección como una instancia adicional al juicio ordinario de nulidad de sentencia ejecutoriada o pretender que se vuelva a tratar sobre cuestiones que son competencia de los jueces ordinarios.

Por lo expuesto, a partir de los recaudos procesales, al no evidenciarse que la accionante haya quedado en indefensión por falta de notificación de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 146-2012, esta Corte concluye que la sentencia emitida en el caso *sub judice* no atenta al derecho a la defensa ni a sus garantías que el legitimado activo ha alegado.

2. La sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 146-2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas y actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna ni eficacia probatoria, reconocida en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República?

Como ya se mencionó en la resolución del primer problema jurídico, el debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho a la defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. Dentro del artículo 76 numeral 4 ibídem, se establece como una garantía del debido proceso que: "Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria".

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es menester señalar la diferencia entre actuación, obtención y valoración probatoria, para lo cual resulta de sumo interés determinar lo que, al respecto, ha puntualizado la Corte Constitucional:

> (…) esta Corte no puede dejar de advertir cuál es la diferencia entre una eventual actuación u obtención probatoria lesiva de la Constitución, y la valoración probatoria que podría efectuarse en violación de la ley y la Carta Fundamental. En el segundo caso, es evidente (…) que la valoración involucra un asunto atinente a la sana crítica del juez respecto a la prueba actuada por las partes procesales. Por consiguiente, se constituye en un asunto de legalidad que no forma parte del ámbito material de procedencia de la acción extraordinaria de protección y que es de competencia privativa de la justicia ordinaria. Con respecto a la actuación u obtención de pruebas, en tanto momento procesal previo a la valoración de las mismas por parte de la judicatura, este sí se constituye como un problema de relevancia constitucional siempre que se identifiquen vulneraciones a preceptos constitucionales en los términos previstos en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución[6].

Consecuentemente, siguiendo aquella línea de pensamiento, se colige que la valoración de la prueba, al constituir una cuestión de legalidad, se convierte en un asunto ajeno al ámbito material de la acción extraordinaria de protección, pues no conlleva una controversia en la órbita constitucional. Caso contrario ocurre con lo relacionado a la obtención y actuación probatoria, pues al tenor de lo señalado en la norma *supra,* sí constituye un asunto de índole constitucional.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 022-10-SEP-CC, caso No. 0049-09-EP

Ahora bien, para la resolución del problema jurídico propuesto, cabe dilucidar si la sentencia impugnada transgrede la garantía que contiene el artículo 76 numeral 4 del texto constitucional.

De la revisión efectuada, juicio ordinario de nulidad de sentencia ejecutoriada N.º 0146-2012, se verifica que el legitimado activo presentó las pruebas que consideró pertinente para su defensa dentro del juicio que se sustanció en el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil; no obstante, de las alegaciones formuladas en el texto de la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante enfatiza su inconformidad con la valoración de prueba que el juez noveno de lo civil del Guayas realizó dentro del proceso N.º 288-2010 de daño moral y la falta de contestación a su alegato de inexistencia de prueba que al juez vigésimo tercero de lo civil no habría realizado en la sentencia impugnada, tanto que el mismo accionante indica lo siguiente:

> En demanda alegué también al igual que en la audiencia de conciliación, habérseme declarado confeso de UN PLIEGO DE POSICIONES INEXISTENTE EN EL PROCESO. Si se lee con detenimiento la copia del proceso No. 288-2010, se aprecia que no se ha acompañado pliego alguno de preguntas. A pesar de ello, al Juez Noveno de lo Civil del Guayas, en el juicio 288-2010 de fojas 52 del proceso, me declara confeso. Se violenta la ley, pues, incumpliéndose los Arts. 122 y 123 del Código de Procedimiento Civil [...]
>
> El señor Juez que dicta sentencia en mi contra, NI SIQUIERA SE REFIERE EN SU SENTENCIA A MI ALEGATO DE INEXISTENCIA DE ESTA PRUEBA. Inexistencia violatoria de lo establecido en el Art. 117 del Código de Procedimiento Civil. Omite el señor Juez en sentencia el análisis de este fallo procesal alegada en demanda y en audiencia, y probada en el término correspondiente de prueba, pronunciando una sentencia diminuta y violentando la disposición del Art. 273 del Código de Procedimiento Civil que manda al Juez resolver únicamente sobre los puntos sobre los que se trabó la Litis. Este era uno de ellos.

Así, del análisis de la sentencia impugnada, se evidencia que el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil en los considerandos sexto y séptimo de la sentencia del 16 de mayo de 2013, respecto a la prueba presentada por el legitimado activo, pronunció lo siguiente:

> SEIS) Consta probado dentro del presente proceso, tal como se detalla en el numeral cuatro anterior, que dentro del juicio No. 288-2010, luego de que constara la razón de la citadora antes referida, documento público indubitado, el mismo al que este Juez debe estar por no haberse probado que haya sido declarado falso; se realizó la citación por la prensa, mediante tres publicaciones, que constan en el proceso. Por lo tanto, se verifica que dentro del proceso 288-2010, que se ventiló ante el Juzgado Noveno de lo Civil, se citó al señor Farid Saab Andery, de acuerdo al Art. 82 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se considera que el mismo fue legal y debidamente citado dentro proceso, y se concluye que no hay lugar para la causal contemplada en el Art. 299 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil. SÉPTIMO: En relación a las demás pruebas presentadas dentro de este proceso, las mismas no se concretan al asunto que se litiga, pues no aportan en relación a si el señor Farid Saab fue o no citado dentro del proceso 288-2010 que se llevó ante el Juzgado Noveno de lo Civil, asunto que constituye la materia de esta Litis.

Sin embargo, si el accionante está en desacuerdo con la valoración o apreciación de la prueba que realizó el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil y más aún, de la valoración que realizó el juez noveno de lo civil de Guayaquil, como lo ha expresado en su demanda y específicamente en su pretensión solicitando a la Corte Constitucional que "revoque la sentencia expedida por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil del Guayas en Guayaquil, dictada en el proceso No. 146-2013, de fecha mayo 16 del 2013, las 10H59 y se declare la nulidad de la sentencia expedida por el Juez Noveno de lo Civil del Guayas en Guayaquil, en el Juicio No. 288-2010, de fecha 7 de julio del 2011, las 11H35, Abogado Abdón Ordoñez Galarraga, **dadas las pruebas aportadas en el proceso de nulidad de sentencia (…)**", esta Corte debe precisar que queda fuera de la órbita constitucional volver a analizar este particular, pues, como se refirió, no es procedente valorar la prueba mediante la acción extraordinaria de protección.

En cuanto a la actuación u obtención de pruebas, el legitimado activo señala en su demanda de acción extraordinaria de protección que el secretario del Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, no cumplió con notificar nuevamente el auto de prueba faltando a una solemnidad sustancial pedida por el artículo 345 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, el juez vigésimo tercero de lo civil del Guayas mediante providencia del 09 de mayo de 2013 en la parte pertinente, señaló que:

> El actuario sienta razón que los medios de prueba ordenados a través de la misma (remisión de oficios) se han cumplido. Con esto se denota que la omisión incurrida (volver a notificar) no afecta a las partes en sus legítimos derechos constitucionales a la legítima defensa y al debido proceso, mucho menos influye en la decisión de la causa, pues éstas en sus escritos, han manifestado conocer el contenido de la providencia en cuestión, por lo que es aplicable en este caso lo previsto en el Art. 84 del Código de Procedimiento Civil, esto es, 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.

En este sentido, de la revisión y análisis de los recaudos procesales, no se evidencia que la actuación u obtención de pruebas se haya realizado fuera del marco constitucional, situación que, como se ha expuesto, sí constituiría en una clara vulneración de derechos constitucionales. En tal virtud, se desprende que en la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013, por el juez vigésimo tercero de lo civil

de Guayaquil, dentro del juicio ordinario N.º 146-2012, no existe vulneración del artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República.

Por otra parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado[7] señalando que para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, deben existir argumentos claros, relevantes y precisos sobre la presunta vulneración de o los derechos constitucionales y no limitarse a la mera enunciación de estos. En el caso *in examine*, las aseveraciones que formula el accionante respecto de la violación de varias normas constitucionales, carecen de fundamentación, porque no se ha demostrado fácticamente las mismas y menos que exista relevancia jurídica y sustentación constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1710-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.° 1710-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 15 de julio de 2015, las 14:00.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente **Nº. 1710-13-EP**, el escrito presentado el 1 de junio de 2015 por el legitimado activo, Farid Saab Andery, por el cual solicita se revoque la sentencia N.° 144-15-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2015 dentro del caso N.° 1710-13-EP.- Para atender lo solicitado, esta Corte hace las siguientes **CONSIDERACIONES**: **PRIMERA.-** El artículo 440 de la Constitución de la República dispone que "las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".- **SEGUNDA.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Por tanto, se reitera que las decisiones constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, con lo cual esta Corte Constitucional garantiza el derecho de petición de las partes.- **TERCERA.-** En el presente caso, el legitimado activo señala: "…con los antecedentes expuestos y con una revisión a fondo de lo actuado, solicito al Tribunal revocar la resolución y entrar a estudiar el proceso de manera detallada, como debió hacerse y casar la sentencia"; de lo cual se infiere que la pretensión del accionante es la revocatoria y consecuente modificación de la sentencia expedida por la Corte Constitucional, desconociendo el contenido del artículo 440 del texto constitucional, esto es que las sentencias y autos de esta alta Magistratura son definitivos e inapelables, y conllevan la obligación de su cumplimiento inmediato.- **CUARTA.-** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prevén la posibilidad de solicitar aclaración o ampliación de los fallos de la Corte Constitucional, y de ninguna manera la petición de revocatoria, como erradamente pretende el legitimado activo. En tal virtud el Pleno de la Corte Constitucional **NIEGA** el pedido de revocatoria de la sentencia N.° 144-15-SEP-CC, formulado por el ciudadano Farid Saab Andery, por improcedente, y se dispone estar a lo resuelto en la antedicha sentencia constitucional. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 5 votos a favor de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra,

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencias N. º 015-09-SEP-CC, 017-09-SEP-CC, 025-10-SEP-CC y 026-10-SEP-CC.

Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo de 2015

SENTENCIA N.º 166-15-SEP-CC

CASO N.º 0507-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el señor Santiago García Llore en calidad de director provincial del Ministerio del Ambiente de Esmeraldas, quien compareció el 07 de octubre de 2011 ante la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, la cual dictó sentencia, el 09 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 281-2011. Por medio de la providencia dictada el 17 de octubre de 2011, la Sala de Conjueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional.

Por su parte, el secretario de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional el 21 de marzo de 2012, siendo recibidos por el Organismo el 26 de marzo de 2012.

La secretaria general del Organismo, el 26 de marzo de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones, mediante auto del 27 de abril de 2012 a las 08h10, avocó conocimiento de la presente causa y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó que se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 07 de junio de 2012, la secretaria general remitió al ex juez constitucional Alfonso Luz Yunes, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, al accionante y a terceros interesados en el proceso.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional.

El Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 09 de septiembre de 2011, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas:

> (…) **SEGUNDO.-** La institución accionada a través de la abogada MARCELA AGUIÑAGA VALLEJO, en su calidad de Ministra del Ambiente y Biólogo SANTIAGO GARCÍA LLORE, en calidad de Director provincial de Esmeraldas del MAE; fundamenta su recurso de apelación en los siguientes términos: (…) Es decir señor Juez, se le ha demostrado conforme a derecho que el accionante se encontraba en la facultad de continuar con la vía Contencioso Administrativa, en virtud de que los hechos reclamados en su Acción se enfocan en hechos de mera legalidad, por lo tanto al momento de omitir este particular lesiona gravemente, no los derechos de esta cartera de estado, sino los de la Naturaleza, que se encuentran claramente establecidos en la Carta Fundamental que nos rige, por tanto señor Juez, ha considerado que el interés económico de un particular esta sobre el de la naturaleza y del pueblo soberano del Ecuador, pues nuestra legislación ambiental que nos rige está orientada a precautelar los derechos de la naturaleza. En el no consentido de que hubiese encontrado antinomias entre principios fundamentales consagrados en la Constitución debió aplicar el Induvio Pro-Natura, que la Carta Fundamental lo consagra, es decir debió aplicar el principio de ponderación mismo que no se ha ni mención en su inmotivada resolución (sic). (…) Con los antecedentes expuestos solicitamos se acoja nuestro recurso de Apelación, a la sentencia emitida el 25 de abril del 2011 las 08h30, por el Juez Suplente Cuarto de Garantías Penales de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas con Jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro (…) **QUINTO.-** Planteada de esta manera la Acción de Protección y visto la sentencia emitida por el señor juez constitucional de instancia inferior es primordial establecer si existe o no violación de los derechos Constitucionales denunciados por el actor de esta causa y así pasamos a analizar los documentos y los argumentos expuestos tanto en la demanda así como en la audiencia pública y los documentos que como pruebas han reproducido y han aportado las partes (…) **SEPTIMO.-** Referente a que el legitimado pasivo sostiene dentro de la tramitación del presente proceso constitucional "que el legitimado activo no agoto los trámites administrativos" la sala considera pertinente invocar que: La convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 25 determina: **la protección Judicial** "Toda persona tiene derecho a un recurso

rápido y sencillo o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por persona que actúen en ejercicio de sus **funciones oficiales**" (las negrillas nos pertenecen).- El artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, garantiza el trabajo y la remuneración, en la especia al vulnera el derecho a la propiedad, en la forma como la hecho el Ministerio del ambiente, con las dos resoluciones impugnadas, paralelamente se vulnera las formas de organización de la producción en la economía, como lo garantiza el Art. 319 de nuestra Constitución; y que además se complementa con la vulneración del derecho al trabajo garantizado en el artículo 33 y 325 de la Constitución y los Convenios Internacionales; pues el legitimado activo con su familia tiene como fuente de trabajo la camaronera, y que también es fuente de trabajo para muchas personas de la Zona, consecuentemente fuente de ingresos directos para varias familias. Al respecto.- El Art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, expresa que "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales Nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley" por lo que en el presente caso el legitimado activo ha hecho efectivo este derecho a través de la presente acción de protección, en la forma como lo ha realizado, con el fin de que se respeten sus derechos establecidos en Nuestra Constitución, y los tratados y convenios internacionales dentro de los cuales prevalece la dignidad del ser humano con la Garantía de los Derechos Humanos; que tenemos que hacerla efectiva los jueces Constitucionales en aplicación de la regla de interpretación constitucional iura novit curia (el Juez conoce derecho) y aplicación directa de la Constitución, el Juez Constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales no señaladas por las partes o en estimaciones no fundamentadas en derecho.- Por las consideraciones precedentes esta Sala **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA** rechazando el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, Ministerio del Ambiente, confirma la sentencia venida en grado. Actúe la Dra. Ana Bravo de Chica, Secretaria Relatora legalmente encargada, memorando No. 1124-DPE-CJ-2011, de 31 de Agosto de 2011 - **NOTIFIQUESE**.

Descripción de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El accionante Santiago García Llore en calidad de director provincial del Ministerio del Ambiente, señala en lo principal que la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales de la naturaleza en la medida en que desconoce la declaratoria como área protegida a la Reserva Ecológica Cayapas Mataje otorgada en 1995, frente a la camaronera de propiedad del señor Manuel de los Santos Meza Macías que efectúa actividad acuícola en dicha área.

El legitimado activo menciona que la acción de protección dentro de la cual se dictó la sentencia impugnada fue presentada en contra de la resolución del proceso administrativo en el que se sancionó a la camaronera. Señala que dentro de ambos procesos el Ministerio del Ambiente habría demostrado científicamente con fotografías satelitales a través de un análisis multitemporal la ocupación de la reserva ecológica por parte de la camaronera después de su declaratoria de zona protegida. Así también, se indica, por parte del accionante, que personal especializado en el uso y manejo de este tipo de estudios fueron escuchados en la audiencia ante el juez de instancia, donde se expuso cómo funcionaba el sistema y se realizó una comparación a través del tiempo en base a las fotografías expuestas, demostrando que antes de que sea declarada como reserva ecológica en dicha zona no existía infraestructura alguna dedicada a la actividad acuícola. A pesar de ello, el legitimado activo sostiene que se ha estimado con mayor amplitud el beneficio económico de un particular sobre el interés general, desconociendo en absoluto los derechos constitucionales a los cuales tiene reconocimiento la naturaleza.

De tal manera, indica el accionante que la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos; en cuanto, los jueces al aceptar la acción de protección interpuesta por el señor Manuel de los Santos Meza Macías han desconocido los derechos de la naturaleza reconocidos por la Constitución como tampoco han considerado lo previsto en los artículos 404, 405 y 406 de la Carta Magna.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita a esta Corte Constitucional lo siguiente:

> De conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la exposición efectuada, he referido de forma clara y concreta la violación constitucional cometida por la autoridad judicial, debiendo aclarar que dicha acción permitirá solventar la transgresión constitucional acaecida en el presente caso, a fin de establecer un precedente que nos permita ejercer a plenitud el respeto a la naturaleza y al buen vivir, siendo hoy en día de trascendencia y relevancia nacional asuntos como éstos que preocupan a toda la colectividad.

Contestación a la demanda

A pesar de haber sido debidamente notificados con el contenido del auto de avoco conocimiento de la causa dictado el 19 de junio de 2012, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas no han presentado el correspondiente informe de descargo dentro del término concedido.

Comparecencia de terceros interesados en el proceso

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio, delegado de la Procuraduría

General del Estado, compareció mediante escrito presentado el 28 de junio de 2012 y señaló casilla constitucional para las respectivas notificaciones, conforme obra a fojas 23 del expediente constitucional.

Manuel de los Santos Meza Macías

Mediante escrito presentado el 14 de agosto de 2012, compareció el señor Manuel de los Santos Meza Macías en calidad de propietario de la camaronera denominada MARMEZA, ubicada en la Tolita de los Ruanos, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, para señalar en lo principal que al accionante Santiago García Llore no le correspondía la legitimación activa de la presente acción extraordinaria de protección sino a la ministra del Ambiente quien es la representante de la cartera de Estado.

Por otro lado, argumenta que mediante comprobantes de pago Nros. 2273 y 2332 se ha pagado los derechos de ocupación de playas y bahías a la Armada del Ecuador, Capitanía del Puerto de San Lorenzo, sobre lo que constituye la camaronera MARMEZA. Lo que demuestra la utilización y permanencia de las áreas objeto de la controversia como camaroneras; esto, antes de la expedición del Decreto Ejecutivo N.º 052 publicado en el Registro Oficial N.º 822 por medio del cual se declara la Reserva Ecológica Mataje-Cayapas.

Añade que en el artículo 11 de dicho decreto ejecutivo, se establece que los propietarios, concesionarios y usuarios de las camaroneras instaladas con posterioridad a la expedición del Decreto N.º 1907, que no cuenten con los permisos pertinentes, serán sancionados de acuerdo con la Ley y los reglamentos de la materia, para lo cual se aplicarán las sanciones establecidas en las leyes pertinentes. No obstante, el compareciente señala que no está incurso en dichas prohibiciones, por cuanto contaba con los permisos correspondientes y no se encontraba dentro del área delimitada a favor del patrimonio forestal del Estado.

Finalmente, sobre la base de estos argumentos y en virtud de no existir violación a derechos constitucionales el ciudadano Manuel de los Santos Meza Macías solicita que se deseche la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el señor Santiago García Llore.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

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

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

Determinación y desarrollo del problema jurídico

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

> **La sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, el 09 de septiembre de 2011, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos?**

En la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por Santiago García Llore en calidad de director provincial del Ministerio del Ambiente, se establece en lo principal que la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, el 09 de septiembre de 2011, carece de motivación por cuanto los jueces al aceptar la acción de protección y reconocer el aparente derecho del señor Manuel Meza Macías a mantener la camaronera de su propiedad denominada "MARMEZA" dentro de la Reserva Ecológica Manglares

Cayapas-Mataje, desconocieron la declaratoria de área protegida de esta zona y por consiguiente, inobservaron las disposiciones constitucionales que consagran los derechos de la naturaleza.

En función de dichos argumentos, esta Corte pasará a analizar si la sentencia impugnada vulnera la garantía del debido proceso relacionada a la motivación de las sentencias, la misma que se encuentra consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República que expresamente, señala:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (…).
>
> 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Partiendo de esta disposición constitucional debe entenderse a la motivación como un mecanismo que busca asegurar la racionalidad de las decisiones emanadas de los organismos que ejercen potestades públicas. Es decir, es la garantía del debido proceso que permite a quienes son los directamente afectados por una decisión o a la sociedad en general, tener la certeza de que la resolución judicial, en este caso, responde a una justificación debidamente razonada.

De acuerdo con el criterio expuesto por la Corte Constitucional, "[l]a motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión"[1]. Así definida, la motivación constituye un ejercicio permanente de rendición de cuentas respecto de la racionalidad utilizada por parte de la autoridad al momento en que adopta determinada decisión y además, representa una obligación que impone a los jueces el deber de expresar en sus sentencias y resoluciones los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad, por un lado controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone el deber de justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el ejercicio efectivo del derecho de la defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella[2]. La trascendencia de la motivación estriba, entonces, en la necesidad de que las partes en un procedimiento administrativo o un proceso judicial y la sociedad en general, reciban una justificación respecto de las actuaciones que les afecten positiva o negativamente, comprendan dicha justificación y eventualmente, por medio de los canales establecidos por la Constitución y la ley para el efecto, la cuestionen y exijan su rectificación.

En este sentido, es preciso recalcar que la motivación de las sentencias no se agota en la mera emisión de la declaración de voluntad del juzgador en relación a una pretensión ni en la constatación de una parte expositiva, considerativa y resolutiva; acorde a lo expresado por este Organismo, ello constituiría limitarse a realizar un análisis formal de la resolución impugnada[3], cuando lo que se persigue a través de esta garantía del debido proceso es que las sentencias, autos o resoluciones de los órganos judiciales, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sean el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica. Para ello, la Corte Constitucional a través de sus pronunciamientos en sentencias anteriores, ha señalado que para verificar si una sentencia se encuentra debidamente motivada acorde a los parámetros constitucionales deben concurrir tres requisitos elementales como son la **razonabilidad**, **lógica y comprensibilidad**. Criterio que se encuentra recogido en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC que expresamente, manifiesta:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En orden a analizar la motivación de la decisión judicial impugnada dentro del caso sub júdice, esta Corte considera necesario aplicar los criterios desarrollados en la sentencia antes referida. Para lo cual iniciaremos con la **razonabilidad**, la misma que debe ser entendida como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto de los principios y normas constitucionales a estas, se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, la cual, constituye una interpretación auténtica de la Norma Fundamental[4]. De tal manera, que una sentencia es razonable en la medida que se armonice a los principios y reglas consagrados en la Constitución, de modo que

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 020-13-SEP-CC, caso Nº 0563-12-EP.

[2] Alfredo Islas Colín; "Criterios jurisprudenciales en materia de derechos humanos: el derecho a la vida; el derecho a la libertad de expresión; la debida motivación y fundamentación, y la tortura."; UNAM, México, Pág. 524.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1442-10-EP.

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

se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Norma Suprema y no en aspectos que colisionen con esta, precautelando de esta manera la supremacía constitucional.

En el caso que nos ocupa, el accionante argumenta la falta de motivación de la sentencia impugnada en cuanto los jueces provinciales han desconocido los derechos de la naturaleza reconocidos por la Constitución de la República, haciendo referencia específicamente a lo establecido en los artículos 71, 72 y 73 de la Norma Suprema.

Ahora bien, los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual, pues se aleja de la concepción tradicional "naturaleza-objeto" que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos propios a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos. En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios.

Lo anterior refleja dentro de la relación jurídica naturaleza-humanidad, una visión biocéntrica en la cual, se prioriza a la naturaleza en contraposición a la clásica concepción antropocéntrica en la que el ser humano es el centro y medida de todas las cosas donde la naturaleza era considerada una mera proveedora de recursos. Esta nueva visión adoptada a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, se pone de manifiesto a lo largo del texto constitucional, es así que el preámbulo de la Norma Suprema establece expresamente que el pueblo soberano del Ecuador: "Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia" ha decidido construir una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir o sumak kawsay. De esta manera el sumak kawsay constituye un fin primordial del Estado, donde esta nueva concepción juega un papel trascendental en tanto promueve un desarrollo social y económico en armonía con la naturaleza. Es así que la importancia de la naturaleza dentro de este nuevo modelo de desarrollo se ve plasmada en el artículo 10 de la Constitución de la República que consagra: "Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución". Así, el Ecuador se convierte en el primer país en reconocer y amparar constitucionalmente los derechos de la naturaleza.

De igual manera, la Constitución de la República, dentro del Título VII del Régimen del Buen Vivir, en su Capítulo Segundo, recoge e incorpora una serie de instituciones y principios orientados a velar por los derechos de la naturaleza, entre los cuales se destacan, la responsabilidad objetiva y el principio de precaución, la actuación subsidiaria del Estado en caso de daños ambientales, la participación ciudadana, el sistema nacional de áreas protegidas entre otras.

En ese mismo sentido, el artículo 71 de la Constitución, ubicado dentro del capítulo denominado Derechos de la Naturaleza, empieza por identificar a la naturaleza con la denominación alterna de Pacha Mama, definiéndola como el lugar donde se reproduce y realiza la vida, y reconociéndole el derecho al respeto integral de su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Desde esta perspectiva, prevalece la protección de la naturaleza tanto en el conjunto de sus elementos (integralidad) como en cada uno de ellos individualmente considerados (ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos)[5]. La disposición constitucional en referencia, señala:

> Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
>
> Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.
>
> El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema[6].

Conforme se puede apreciar de la norma constitucional transcrita, es importante anotar que los ciudadanos cumplen un papel fundamental a la hora de proteger los derechos de la naturaleza, dado que toda persona puede exigir a las autoridades administrativas y judiciales la observancia y cumplimiento de sus derechos, para lo cual, el Estado es el llamado a promover la participación ciudadana para el ejercicio de mecanismos enfocados a su protección. En este sentido, todos los ciudadanos gozamos de legitimación activa para representar a la naturaleza cuando sus derechos estén siendo conculcados.

Bajo este contexto, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, incluye también el derecho de esta a la restauración, lo que implica la recuperación o rehabilitación de la funcionalidad ambiental, de sus ciclos vitales, estructura y sus procesos evolutivos, sin considerar las obligaciones adicionales de carácter económico que el responsable del daño deba cancelar a quienes dependan de los sistemas naturales afectados. Este derecho, se refiere entonces no a la reparación pecuniaria a favor de las personas perjudicadas, sino a la *restitutio in integrum*, es decir, a la plena restitución de la naturaleza mediante la

---

[5] Julio Prieto Méndez, *Derechos de la Naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 124.

[6] Constitución de la República del Ecuador.

reparación de los daños producidos en el medio físico hasta regresar en lo posible el ecosistema original, es decir, la restauración debe estar encaminada hacia el aseguramiento que el sistema natural vuelva a gozar de condiciones que permitan el correcto desenvolvimiento en relación a sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

El derecho a la restauración se encuentra previsto en el artículo 72 de la Norma Suprema, que establece:

> Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.
>
> En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Este derecho a la restauración, además, se encuentra relacionado con la obligación del Estado de establecer mecanismos eficaces que permitan la recuperación de los espacios naturales degradados[7].

De las disposiciones anotadas, se desprende claramente el cambio de concepción instaurado por el nuevo sistema constitucional ecuatoriano que a más de considerar a la naturaleza como sujeto de derechos, dota de transversalidad sobre todo el ordenamiento jurídico a los derechos reconocidos a la Pacha Mama. Es decir, todas las actuaciones del Estado, así como de los particulares, debe hacerse en observancia y apego con los derechos de la naturaleza. Julio Prieto Méndez señala que el principio de transversalidad de los derechos de la naturaleza se encuentra plasmado expresamente en los artículos 83 numeral 6 y 395 numeral 2 de la Constitución, que establecen:

> Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: (…)
>
> 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.
>
> Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: (…)
>
> 2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

Así, el autor resalta el carácter *erga omnes* que reviste a la obligación de respetar y velar por los derechos de la naturaleza e indica que "adicionalmente veremos que esta transversalidad se aplica no solo específicamente a las políticas en gestión ambiental ni a las obligaciones del Estado para mitigar el cambio climático, sino a las de salud, educación y otras más, dejando reflejar la manifestación de esta transversalidad en un verdadero entramado normativo. (…) En efecto, los derechos de la naturaleza, al igual que los derechos humanos reconocidos en el entramado constitucional -sin perjuicio de los que integran el bloque de constitucionalidad- son derechos constitucionales, y en esa medida deberán ser interpretados y aplicados conforme a la Constitución"[8].

De tal manera, que el carácter constitucional reconocido a los derechos de la naturaleza, conlleva de forma implícita la obligación del Estado a garantizar su goce efectivo, recayendo, específicamente, dentro de los órganos judiciales la tarea de velar por la tutela y protección de estos, en aquellos casos sometido a su conocimiento y donde puedan resultar vulnerados.

En el caso objeto de estudio se observa que la sentencia emitida el 09 de septiembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 29.457, comienza por enunciar en su *ratio decidendi*, identificada en el considerando cuarto, que el punto en disputa se refiere por un lado, al derecho constitucional a la propiedad garantizado en el artículo 66 numeral 26 y artículo 32 de la Constitución y por otro lado, al derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República. Posteriormente, señala la autoridad jurisdiccional en el considerando séptimo del fallo que se examina, que de conformidad con el artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se garantizan los derechos al trabajo y a la remuneración. Así, concluye que la vulneración del derecho a la propiedad por parte del Ministerio del Ambiente, vulnera paralelamente las formas de organización de la producción en la economía y el derecho constitucional al trabajo del señor Manuel Meza Macías en la medida en que la camaronera constituye su fuente de ingresos.

Acto seguido, la Sala sin más reflexiones decide rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia venida en grado; esto es, la conservación de la camaronera MARMEZA dentro de la Reserva Ecológica Cayapas-Mataje. De esta manera y una vez identificados los principales argumentos que sirvieron de sustento a la *decisum* de la sentencia que se impugna, resulta evidente que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas decidió el caso sometido a su conocimiento, analizando, exclusivamente, el derecho a la propiedad y el derecho al trabajo.

Planteados así los argumentos contenidos en la sentencia impugnada, se advierte que la autoridad jurisdiccional en este caso, no examinó en ningún momento la existencia o

---

[7] Constitución de la República, artículo 397. 2.- Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.

[8] Julio Prieto Méndez, *Derechos de la Naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional,* Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 76 - 77.

no de una vulneración a los derechos constitucionales de la naturaleza, así como tampoco se observa ningún esfuerzo por comprobar si los derechos presuntamente vulnerados estaban en contraposición con los derechos reconocidos constitucionalmente a la naturaleza, conforme se alegó por parte de la entidad accionante al interponer el recurso de apelación. Por el contrario, la ausencia de análisis, e incluso de enunciación, respecto a los derechos que la Carta Magna consagra a favor de la naturaleza, dentro de un proceso que involucra esencialmente la protección y conservación de una reserva ecológica, revela una absoluta negación del reconocimiento de esta zona como área protegida y de forma simultánea, una negación del reconocimiento del derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Esta Corte Constitucional ha sido enfática al señalar la importancia de los derechos de la naturaleza que derivan en la obligación del Estado y sus funcionarios de incentivar y promover el respeto a todos los elementos que forman parte de un ecosistema, y el derecho a que se respete a la naturaleza en su integralidad[9]. Aspecto que evidentemente no ha sido observado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, quienes no analizaron, a pesar de su pertinencia evidente, la existencia o no de vulneraciones a los derechos de la naturaleza dentro de un proceso en que la cuestión central constituía la conservación o no de una camaronera dentro de la Reserva Ecológica Cayapas-Mataje, esta última poseedora de un sistema de manglar con gran diversidad de especies de fauna y flora.

Bajo este contexto, el análisis de los juzgadores en orden a garantizar la tutela efectiva de los derechos de la naturaleza, esto es, el respeto integral a su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, debió incluir el estudio de los potenciales impactos que genera en la naturaleza el proceso de producción en la acuacultura del camarón, tanto en la ubicación, diseño y construcción de las piscinas como en la operación de las mismas, más aún, cuando en el caso en concreto dicha actividad es realizada dentro de una zona declarada como reserva ecológica. En tal virtud, resulta extraño que escapara al razonamiento judicial en la sentencia impugnada, los significativos impactos ambientales que generan las camaroneras en ecosistemas frágiles, tales como las zonas protegidas con ecosistemas de manglar; en tanto, la operación de estas ocasiona una innegable transformación del hábitat natural a través de la intrusión de agua salada en los acuíferos de agua dulce, la introducción de nuevas especies y enfermedades en el ecosistema, las desviaciones de flujos por taponamiento de las piscinas, entre otros.

Es preciso resaltar además, que al tratarse de una reserva ecológica, el lugar donde se encuentra ubicada la camaronera MARMEZA, representa un área natural de patrimonio del Estado, cuya administración corresponde al Ministerio del Ambiente. Además, de acuerdo a la legislación que regula la materia[10], las áreas naturales declaradas como reservas ecológicas deben conservarse inalteradas, constituyen un patrimonio inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre ellas ningún derecho real. Del examen del fallo objeto de la presente acción, no se constata que la Sala haya estimado las potenciales consecuencias que podrían poner en peligro la integridad física del área protegida y/o las prohibiciones de constitución de derechos reales sobre una reserva ecológica en observancia a las normas constitucionales que consagran el respeto integral a la existencia y mantenimiento de la naturaleza.

En función de lo expuesto, esta Corte evidencia que el examen realizado por los jueces provinciales dentro del presente caso, se muestra totalmente apartado de la normativa constitucional desarrollada en torno al derecho a la naturaleza. Por lo tanto, al constatarse un análisis asistemático de los derechos alegados por el propietario de la camaronera MARMEZA, en contraposición a los derechos a la naturaleza reconocidos en la Constitución de la República, se advierte que el estudio efectuado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas desnaturaliza los postulados constitucionales que proclaman el respeto integral a la existencia y mantenimiento de las áreas naturales, previstos específicamente en el Capítulo VII de la Norma Suprema.

En suma, esta situación configura la ausencia de un desarrollo argumentativo ajustado a la normativa constitucional vigente; por lo que, la Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada dentro de la presente acción extraordinaria de protección, carece de **razonabilidad**.

En lo que respecta a la **lógica**, este elemento debe ser entendido como la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir entre los presupuestos de hecho, las normas jurídicas aplicadas al caso y por consiguiente, con la conclusión adoptada por los jueces. Es decir, nos referimos a lo que este Organismo ha definido como la coherencia materializada entre las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión obtenida[11]. Partiendo de esta definición, en orden a determinar si la sentencia impugnada se encuentra motivada de acuerdo al parámetro de la lógica, es necesario identificar los presupuestos de hecho, las normas jurídicas que han sido aplicadas por parte de los juzgadores y la decisión adoptada; para así, establecer si existe una relación coherente entre estos elementos.

De esta manera, se constata que los presupuestos de hecho en el caso objeto de estudio, vienen dados por la supuesta vulneración a los derechos a la propiedad y al trabajo, conforme lo alega el propietario de la camaronera MARMEZA y por otro lado, la supuesta vulneración a los derechos a la naturaleza conforme lo sostuvo el accionante en su recurso de apelación. En lo que tiene que ver con la premisa normativa, se observa que la decisión judicial dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas se sustenta en

[9] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia No. 017-12-SIN-CC, caso No. 0033-10-IN.

[10] Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 097-14-SEP-CC, caso No. 0329-12-EP.

disposiciones constitucionales que hacen referencia a los principios de aplicación de los derechos contenidos en el artículo 11 numeral 3; a los derechos constitucionales a la propiedad y al trabajo consagrados en los artículos 33, 66 numeral 26, 319, 321 y 325; como también, se menciona a normativa relativa a la acción de protección. Finalmente, en lo que respecta a la conclusión, se evidencia que el Tribunal de Apelación determina la vulneración de los derechos a la propiedad y al trabajo, y en función de ello, confirma la sentencia subida en grado.

Luego de examinar las premias fácticas y las premisas normativas en el caso *sub júdice*, resulta notorio la ausencia de interrelación entro estos elementos, toda vez que no se constata que los jueces al dictar la sentencia impugnada contemplen los argumentos del accionante y analicen normativa referente a los derechos de la naturaleza, como correspondía hacerlo, en orden a establecer una línea coherente de causalidad entre los presupuesto de hecho y la normativa aplicada en la decisión judicial, que por consiguiente, permita, a su vez, arribar a una conclusión consecuente a las premisas del caso. Este aspecto, hace evidente la falta de coherencia lógica de la sentencia impugnada, en cuanto no se verifica una correcta vinculación de las disposiciones normativas invocadas por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas respecto de todas las premisas fácticas del caso, particularmente en lo que concierne a la alegada vulneración a los derechos de la naturaleza. Bajo estas consideraciones, esta Corte determina que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se encuentra debidamente motivada de acuerdo al parámetro de la **lógica**.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la **comprensibilidad**, elemento que hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, que garantice a las partes procesales y al conglomerado social, comprender el contenido de las decisiones judiciales, esta Corte Constitucional considera que en el caso en análisis, la sentencia impugnada es diáfana en su contenido y utiliza un lenguaje jurídico adecuado que hace comprensible lo decidido por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas. Sin embargo, de ello, y conforme quedó señalado en los párrafos precedentes, la motivación de la sentencia examinada en el caso *sub júdice*, no obedece a los requisitos de **razonabilidad** y **lógica**.

Por las razones expuestas, este Organismo determina que la sentencia impugnada no se encuentra debidamente motivada acorde a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución.

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 expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:

   1.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 09 de septiembre de 2011, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dentro de la acción de protección N.º 281-2011 y todos los actos procesales, y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.

   1.2 Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales, esto es, al momento de dictar la sentencia de apelación.

   1.3 Disponer que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, con el fin de que previo sorteo, otra Sala conozca y resuelva el recurso de apelación en los términos señalados en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 20 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0507-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 12 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.° 0507-12-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 15 de julio de 2015, las 14:20. **VISTOS.-** Agréguese al expediente No. 0507-12-EP, el escrito presentado por el señor Manuel de los Santos Meza Macías, en calidad de tercero con interés, el día el 23 de junio de 2015, mediante el cual solicita aclaración respecto de la sentencia N.° 166-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 20 de mayo de 2015 y notificada el 12 y 15 junio de 2015. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDA.-** El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone: "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos horizontales correspondientes y siempre que haya lugar a su procedencia. **TERCERO.-** El artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establece: "De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (…)". De la revisión del proceso se constata lo siguiente: **1.-** La sentencia N.° 166-15-SEP-CC, dictada dentro de la presente causa, fue notificada a las partes y a los terceros con interés el 12 y 15 de junio de 2015. **2.-** El señor Manuel de los Santos Mesa Macías ha presentado pedido de aclaración de la sentencia antes indicada, el 23 de junio de 2015, conforme consta de la fe de recepción que corre a fs. 183 del expediente constitucional, es decir, fuera del término previsto en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por las razones anteriormente expuestas y sin más consideraciones se **RECHAZA** el requerimiento de aclaración por extemporáneo, debiéndose estar a lo dispuesto en la sentencia N.° 166-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa 0507-12-EP el 20 de mayo de 2015. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 5 votos a favor de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio del 2015

SENTENCIA N.º 190-15-SEP-CC

CASO N.º 1936-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El coronel Martín Cucalón Ycaza, en calidad de representante legal del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2013 a las 14h02, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que resolvió revocar la sentencia de primera instancia y ordenó el reintegro de los accionantes a sus puestos de trabajo, dentro de la acción de protección N.º 2013-0521.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la causa N.º 262-2013 fue remitida a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 1669-CPJG-TSPT del 30 de octubre de 2013, suscrito por la abogada Nuriz Batalla Dueñas, secretaria relatora de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 04 de noviembre de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, en voto de mayoría expidió el 14 de noviembre de 2013 a las 10h01, el auto de admisión a trámite de la acción extraordinaria de protección N.º 1936-13-EP.

Efectuado el sorteo correspondiente, en sesión del Pleno de la Corte Constitucional realizada el 04 de diciembre

de 2013, le correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, sustanciar el presente caso conforme el memorando de Secretaría General N.º 504-CCE-SG-SUS-2013 del 04 de diciembre de 2013.

El juez sustanciador, mediante providencia del 26 de marzo de 2015 a las 10h45, avocó conocimiento de la presente causa y notificó a los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la recepción del proceso; solicitó un informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción, en el término de ocho días, y dispuso además que se cuente con el procurador general del Estado.

Decisión constitucional impugnada

> CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- SALA DE LO PENAL, COLUSORIO Y TRÁNSITO. Guayaquil, 12 de septiembre del 2013, las 14h02.- VISTOS: (…) QUINTO: A efecto de resolver, la Sala realiza el siguiente análisis con sujeción a los métodos y reglas de la interpretación constitucional (…) sin embargo, la aceptación de la acción de protección al trámite no desconoce la competencia que tienen los jueces en la jurisdicción respectiva, para resolver los casos que, claro es que, tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, las vías alternas previstas en la jurisdicción ordinaria devienen en ineficaces para la protección de esos derechos, debido a la naturaleza del trámite propio de cada una de las acciones en la jurisdicción ordinaria, caracterizado por la dilación que genera su propia sustanciación así como por la interposición de recursos. La larga espera que implica el trámite de un proceso judicial en la jurisdicción ordinaria, sin duda contradice el objeto de la acción de protección, esto es el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales; lo que si bien limita la sujeción directa del jugador a la letra de la Ley y no a la Constitución. Si bien los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se hallan en plena vigencia y forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que contarían el principio contenido en el artículo 11 numeral 4 de la Carta Magna, que dispone: "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales"; por lo que en este caso concreto, la presente vía constitucional se advierte procedente. Consta dentro de autos el SÈPTIMO CONTRATO COLECTIVO CELEBRADO ENTRE EL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL Y EL COMITÈ CENTRAL ÙNICO DE OBREROS DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL, el mismo que en su cláusula 5°, señala.- "… el presente contrato Colectivo de Trabajo comprende y ampara a todos los trabajadores estables que laboren en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y a aquellos que en el futuro adquieran la calidad de estables…"; así también la cláusula 10ma.- indica: "…Estabilidad.- … el empleador no podrá despedir, ni desahuciar, ni dar por terminadas las relaciones individuales de trabajo, salvo mediante visto bueno, en los casos determinados en el Art. 172 del Código de Trabajo; caso contrario se obliga a pagar el ciento por ciento el equivalente de dinero de las remuneraciones del Trabajador por el tiempo que faltare para el vencimiento del plazo pactado para esta estabilidad, sin perjuicio de las indemnizaciones y de los beneficios sociales previstos por la Ley. Antes de presentar al trámite la solicitud de visto bueno contra el Trabajador, el trabajador deberá notificar previamente al Sindicato único conforme lo señalado en la cláusula tercera del presente contrato a fin de buscar la solución al problema. Si en el término de diez días laborables no se llegare a ningún acuerdo el empleador recurrirá a la Sub-Dirección de Mediación Laboral a fin de que se trate de conciliar el diferendo; y si en el término de diez días laborables no llegaren a ningún acuerdo el Empleador quedará en libertad de solicitar el visto bueno. La solicitud de Visto Bueno presentada y tramitada sin recurrir previamente a la conciliación de que se habla esta cláusula significará despido intempestivo…" (…) Posteriormente advertimos arbitrario e injustificado el accionar del legitimado pasivo, pues a sabiendas que la autoridad administrativa negó sus requerimientos con respecto al visto bueno solicitado, recibe en sus puestos de trabajo a los accionantes, para posteriormente despedirlos intempestivamente sin motivo legal alguno que se advierta procedente en base a sus alegaciones; configurándose el estado de indefensión de los accionantes. En consecuencia se observa la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al haber procedido al margen del principio de legalidad como pilar fundamental del derecho público, al que estaba obligado el accionado, especialmente al incumplir lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento Interno de Trabajo legalmente aprobado y porque aplicó indebida e intempestivamente a los accionantes luego de haberlos reintegrados a sus labores habituales, lo que produjo además afectación al derecho constitucional al trabajo y al buen vivir de los accionantes. (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA COSNTITUCIÒN Y LAS LEYES DE LA REPÙBLICA, en aplicación del principio pro hominis, interpretando los derechos fundamentales a favor del más débil, optando además por la solución más beneficiosa para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de los individuos reconocidos en la Constitución; revoca la resolución subida en grado y declara con lugar la presente acción de protección, señalando la vulneración de los derechos enmarcados en los acápites precedentes de este fallo, en la persona de los accionantes (…) se ordena que el accionando cumpla con el inmediato reintegro a los cargos que venían desempeñando al tiempo en el que fueron separados de sus funciones (…)Sic.

Antecedentes que dieron origen a la acción de protección

Los señores Wellington Adolfo Alvarado León, Ernesto Tarira Jordán, José Antonio López Galindo y otros, en calidad de obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, protagonizaron una protesta sindical para obtener un aumento salarial y otros beneficios, motivo por el cual, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil solicitó al Ministerio de Relaciones Laborales el visto bueno para dichos obreros, el cual no prosperó, por inobservar el último párrafo de la cláusula décima del séptimo contrato colectivo de trabajo celebrado entre el comité central único de obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y su empleadora, y se resolvió reintegrar a dichos trabajadores a sus puestos de trabajo.

Sin embargo, los días 22 y 23 de julio de 2013 la directora de Talento Humano del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, notificó a dichos bomberos con la declaración

unilateral de la terminación de la relación laboral, por lo cual, les requirió a los extrabajadores comparecer ante el Ministerio de Relaciones Laborales para suscribir el acta de finiquito; ante la inasistencia de estos, inmediatamente el empleador transfirió a sus cuentas bancarias personales el monto por liquidación de haberes.

Inconformes por haber sido despedidos intempestivamente, el 26 de julio de 2013 los exbomberos presentaron conjuntamente acción de protección y medidas cautelares, aduciendo que la notificación que dio por terminada la relación laboral violentaba derechos constitucionales tales como el trabajo, buen vivir, resistencia, sindicalización y no discriminación. Dicha garantía jurisdiccional fue resuelta por el juez décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, que en sentencia del 14 de agosto de 2013 a las 10h06, negó la demanda de acción de protección y ratificó la negativa de la medida cautelar solicitada por los accionantes.

Ante la decisión *ut supra*, los exbomberos presentaron recurso de apelación ante los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en fallo del 12 de septiembre de 2013 a las 14h02, resolvieron declarar con lugar la acción de protección y revocar la decisión de primera instancia, ordenando a la institución accionada la reincorporación de los obreros a sus puestos de trabajo.

El representante de la institución accionada solicitó aclaración del fallo, argumentando la inejecutabilidad e improcedencia de la sentencia, por cuanto los nuevos bomberos que sustituyeron a los obreros que fueron cesados en funciones, deberían ser despedidos, y al hacerlo se vulnerarían los derechos del personal contratado para reemplazarlos, petición que fue negada en auto del 26 de septiembre de 2013 a las 11h14.

En consecuencia, el representante del Cuerpo de Bomberos de Guayaquil presentó acción extraordinaria de protección el 14 de octubre de 2013 a las 16h08, misma que deberá ser resuelta por esta Magistratura Constitucional.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

El representante legal del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil aduce que la sentencia impugnada mediante la presente garantía jurisdiccional ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, el reclamo realizado por los obreros es estrictamente laboral, cuyo procedimiento oportuno y eficaz es el juicio laboral en procedimiento oral.

Menciona que en forma contradictoria, los jueces de la Sala, en atención a la disposición del artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, ha reconocido la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, por lo que concluyen que se advierte que la vía constitucional no era procedente para resolver la *litis*.

El legitimado activo argumenta que al admitir como procedente la acción de protección iniciada como consecuencia del despido intempestivo, los jueces de la Sala no eran competentes para conocer esta causa, por cuanto la materia a resolver es laboral, mas no constitucional; además sostiene que el Benemérito Cuerpo de Bomberos, en calidad de empleador, tenía la facultad de reintegrar a los obreros, sin embargo, declaró unilateralmente terminada la relación laboral y los despidió intempestivamente.

El jefe de la institución, manifiesta que no existe norma jurídica que contemple un debido proceso para un despido intempestivo y que al ejecutar dicho despido lo que corresponde es pagar una indemnización, en virtud de resarcir el derecho del trabajador siendo antijurídico pretender reintegrar a dichos obreros cuando la relación laboral se extinguió definitivamente. Manifiesta además, que no existe ninguna norma jurídica que la Sala haya empleado para ordenar el reintegro, puesto que todas las normas invocadas llegan a la conclusión lógica y jurídica que lo que procedería es el pago de la indemnización reconocida en la Constitución, la ley y el contrato colectivo.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

A criterio del legitimado activo, a través de la sentencia impugnada, presuntamente se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: la tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 75; el debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l**, y la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Solicita el accionante:

> (…) declarar la violación de los derechos constitucionales de mi representada, (…) se ordene la reparación integral material e inmaterial a favor de mi representada dentro de la cual se deberá declarar la nulidad de la sentencia impugnada y la nulidad del proceso de ejecución de la sentencia cuestionada la que se sustancia en el juzgado décimo cuarto de la mujer, familia, niñez y adolescencia de Guayaquil en la causa No. 262-2013 (Sic).

Contestación a la demanda

Jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

Pese a haber sido legalmente notificados, tal y como se desprende de la razón sentada por la actuaria del despacho, los jueces no han presentado el informe de descargo solicitado.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 01 de abril de 2015 a las 08h32, y en lo principal manifiesta:

"(…) Señalo para futuras notificaciones la casilla constitucional No. 018. Adjunto copia certificada de la acción de personal que acredita la calidad en que comparezco".

No emite ningún pronunciamiento sobre los fundamentos de la presente acción. (Fojas 37 del expediente constitucional).

Terceros con interés

Los señores Wellington Adolfo Alvarado León, Ernesto Tarira Jordán, José Antonio López Galindo, Alex Antonio Narváez Rodas, Kléber Rodrigo Romero Michelena, Washington Segundo Lliguicota Pérez, Luis Santiago Gómez Olivos, Carlos Alberto Perero Contreras, Andrés Vicente Borja Gavica, Emanuel Isaac Patiño Alvarado, Alex Egberto Reina Plua, José Xavier Zapata Carpio, Agapo Manuel Jaramillo Montalván, Francisco Xavier López Romero, Luis Alfredo Alarcón Asencio y Alember Enrique Quijano Murillo, comparecen con escrito del 22 de noviembre de 2013, constante a fojas 17 del expediente constitucional, y solicitan a este Organismo constitucional que se declare inadmisible la presente acción extraordinaria de protección y se disponga su archivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para los fines legales pertinentes, señalan la casilla constitucional N.º 335 y el correo electrónico: ggv_juridico@hotmail.com de su patrocinador, Gregory Gines Vinces.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí misma o por medio de procurador judicial". En este sentido, el coronel Martín Cucalón de Ycaza, en calidad de primer jefe y representante legal del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de haber sido expresamente demandado en la acción de protección N.º 262-2013.

Análisis Constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional es el órgano de control constitucional idóneo para examinar, mediante acción extraordinaria de protección, las sentencias, autos en firmes o ejecutoriados expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales, con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica, vinculada con el respeto a la autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

El objetivo principal de esta garantía jurisdiccional es preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado. De ahí que "(…) el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia"[1]. Estos elementos hacen posible el debate en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

Por lo tanto, la presente acción no constituye una nueva instancia, ni tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

Identificación de los problemas jurídicos

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

1) La sentencia emitida el 12 de septiembre de 2013 a las 14h02, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que declaran con lugar la acción de protección y ordenan el reintegro de los accionantes a sus puestos de trabajo ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, garantizado en el artículo 82 de la Constitución?

2) La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1) La sentencia emitida el 12 de septiembre de 2013 a las 14h02 por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que declaran con lugar la acción de protección y ordenan el reintegro de los accionantes a sus puestos de trabajo ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, garantizado en el artículo 82 de la Constitución?

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-13-SEP-CC, caso N.º 0991-12-EP.

El representante del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil alega que la sentencia impugnada resolvió el recurso de apelación, apartándose de las competencias que les concede la Constitución y la ley, que la *litis* no tenía asidero en la esfera constitucional; sino en la de mera legalidad dentro de un procedimiento laboral oral, bajo el que se debe sustentar el despido intempestivo, lo cual vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

El derecho posiblemente vulnerado está previsto en el artículo 82 de la Constitución, que prescribe lo siguiente: "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".

Este derecho a la seguridad jurídica constituye la certeza normativa con la que cuenta un sistema jurídico, otorgándole previsibilidad, que en definitiva permitirá a las personas acatar las disposiciones con mayor convicción. Asimismo, las autoridades públicas deben aplicar la Constitución, tratados internacionales sobre derechos humanos y leyes con la finalidad de no transgredir este derecho, por lo que están obligadas a garantizar la aplicación de las normas, sin que puedan inobservarlas, pues su alejamiento hace que las resoluciones, decisiones, sentencias o disposiciones sean ilegítimas e ilegales. Lo expuesto es corroborado en el pronunciamiento realizado por esta Magistratura Constitucional en sentencia N.º 143-14-SEP-CC del 01 de octubre de 2014 en el caso N.º 2225-13-EP, en el que se estableció:

> El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional.
> En este sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen. De esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos, ya que el ordenamiento jurídico previamente establece una consecuencia para cada hecho determinado[2].

El caso *sub examine* deviene de una acción de protección propuesta por diecisiete obreros que impugnan el despido intempestivo al que fueron sometidos por la terminación de la relación laboral con el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, la cual, en primera instancia fue resuelta por el juez décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, quien negó la demanda de acción de protección y ratificó la negativa de las medidas cautelares que fueron solicitadas de forma conjunta. Inconforme con tal decisión, los obreros interpusieron recurso de apelación, siendo aceptado en fallo del 12 de septiembre de 2013 a las 14h02, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. De ahí que el representante del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil presentó esta acción extraordinaria de protección.

Prima facie, por mandato de la seguridad jurídica, todo reclamo por supuesta terminación de la relación laboral posee canales jurisdiccionales idóneos. De ahí que los justiciables deben acudir a solicitar la tutela judicial efectiva ante los órganos competentes, pues su acceso no es opcional o de libre albedrío del peticionario, sino que obedece a la estricta observancia del debido proceso, así lo establece el artículo 11 numeral 1 de la Constitución de la República, cuando dice que: "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1.- Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento". Asimismo, en el artículo 76 numeral 3 dice: "(…) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento". Por tanto, una acción de garantías jurisdiccionales jamás puede reemplazar otros procedimientos judiciales establecidos en el ordenamiento jurídico de la materia, en este caso, los de índole laboral. La sustitución de la jurisdicción constitucional ha sido advertida por esta magistratura constitucional en sentencia N.º 072-15-SEP-CC del 18 de marzo de 2015, caso N.º 1407-11-EP, manifestando lo siguiente:

> En atención a las premisas fácticas que anteceden, *prima facie* se puede observar que el caso se refiere principalmente a la aplicación e interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional. La vulneración de derechos constitucionales alegados no puede nacer de una aplicación errónea o indebida interpretación de las disposiciones legales, ya que esto significaría rebasar la competencia de la justicia constitucional, debiendo entenderse que la jurisdicción constitucional no puede sustituir los mecanismos de protección previstos en la jurisdicción ordinaria, "pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional (Sic)"[3].

El control de constitucionalidad de la decisión judicial sometida a la presente garantía jurisdiccional, determinará si el asunto impugnado a través de la acción de protección fue o no susceptible de conocimiento y resolución en la justicia constitucional. En efecto, la *ratio decidendi* de la sentencia cuestionada manifiesta:

> Si bien los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se hallan en plena vigencia y forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que contrarían el principio contenido en el artículo 11 numeral 4 de la Carta Magna, que dispone: "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales"; por lo que en este caso concreto, la presente vía constitucional se advierte

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-14-SEP-CC, de 01 de octubre de 2014 dictada dentro del caso N.º 2225-13-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 072-15-SEP-CC del 18 de marzo de 2015, caso N.º 1407-11-EP.

> procedente. Consta dentro de autos el SÈPTIMO CONTRATO COLECTIVO CELEBRADO ENTRE EL BENEMÈRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL Y EL COMITÈ CENTRAL ÙNICO DE OBREROS DEL BENEMÈRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL, el mismo que en su cláusula 5°, señala.- "… el presente contrato Colectivo de Trabajo comprende y ampara a todos los trabajadores estables que laboren en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y a aquellos que en el futuro adquieran la calidad de estables…"; así también la cláusula 10ma.- indica: "… Estabilidad.- … el empleador no podrá despedir, ni desahuciar, ni dar por terminadas las relaciones individuales de trabajo, salvo mediante visto bueno, en los casos determinados en el Art. 172 del Código de Trabajo; caso contrario se obliga a pagar el ciento por ciento el equivalente de dinero de las remuneraciones del Trabajador por el tiempo que faltare para el vencimiento del plazo pactado para esta estabilidad, sin perjuicio de las indemnizaciones y de los beneficios sociales previstos por la Ley. Antes de presentar a trámite la solicitud de visto bueno contra el Trabajador, el trabajador deberá notificar previamente al Sindicato único conforme lo señalado en la cláusula tercera del presente contrato a fin de buscar la solución al problema. Si en el término de diez días laborables no se llegare a ningún acuerdo el empleador recurrirá a la Sub-Dirección de Mediación Laboral a fin de que se trate de conciliar el diferendo; y si en el término de diez días laborables, no llegaren a ningún acuerdo el Empleador quedará en libertad de solicitar el visto bueno. La solicitud de Visto Bueno presentada y tramitada sin recurrir previamente a la conciliación de que se habla esta cláusula significará despido intempestivo (…) Sic.

Como se puede apreciar, los jueces de la Sala advierten procedente la acción de protección, por cuanto consideran que ninguna norma jurídica puede restringir derechos ni garantías, en tanto argumentan que la cuestionada sentencia, a partir de las disposiciones contenidas en las cláusulas tercera, quinta y décima del "Séptimo Contrato Colectivo celebrado entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y el Comité Central Único de Obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil", determinaban el procedimiento para proponer el visto bueno, reconociéndoles las garantías que a dichos obreros les correspondería en caso de ser cesados de sus funciones. Lo expuesto permite determinar que el asunto que se pretende juzgar a través de esta garantía jurisdiccional es la terminación de la relación laboral.

En este sentido, la naturaleza de la *litis* es propia del ámbito de jurisdicción laboral, debatible ante la jurisdicción ordinaria, por cuanto la vía constitucional y específicamente la acción de protección, procede únicamente si concurren simultáneamente los elementos enunciados en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que son: "1.Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".

Examinados los fundamentos de la demanda de acción de protección, los mismos se centran en detallar que:

> (…) luego de una última manifestación pública el representante legal de la Institución inició y mantuvo una inconstitucional persecución contra los dirigentes sindicales y otros miembros de base selectiva por lo que solicitó el visto bueno el cual no prosperó al ser indebidamente planteado; (…) por ello, nuestro empleador ha procedido a disponer a las dependencias y estaciones bomberiles en que prestábamos nuestro servicio, que se nos niegue el ingreso a las mismas puesto que para ellos ya no somos trabajadores de la Institución, por cuanto resolvió dar por terminada la relación laboral; (…) durante los días 23 y 24 de julio del 2013, nuestro empleador a través de la Directora de Talento Humano procedió a notificarnos dicha decisión. (…) por lo que, demandamos se declare la improcedencia de la terminación unilateral de relaciones laborales notificadas por nuestro empleador (…)[4] Sic.

La demanda constitucional nace de la terminación de la relación laboral entre los obreros y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, determinada en el artículo 623 del Código de Trabajo[5], norma que faculta al jefe de dicha entidad proceder con el visto bueno, y en caso de no prosperar, despedir intempestivamente al trabajador, pero garantizando la indemnización que les correspondiere, en concordancia con el artículo 188 de la norma ibídem[6].

---

[4] Demanda de acción de protección presentada por Wellington Adolfo Alvarado León y otros el 26 de julio de 2013 ante la Sala de Sorteos de la Corte Provincial del Guayas, constante a fojas 91 a 97 del expediente de primera instancia.

[5] Código de Trabajo, artículo 623: "Facultades de los jefes de cuerpos de bomberos.- Los jefes de los cuerpos de bomberos de la República podrán separar de hecho y provisionalmente al trabajador que incurriere en faltas que merezcan tal sanción. Para este efecto, el trámite previsto en el artículo 621 de este Código se seguirá ante el Director Regional del Trabajo en las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay y Tungurahua, respectivamente, y ante el inspector del trabajo en las demás provincias. Si la autoridad respectiva fallare negativamente, el trabajador tendrá derecho a retornar al servicio o a ser indemnizado por separación intempestiva, en el caso de que el empleador no deseare sus servicios. El trabajador tendrá derecho a cobrar sus haberes desde el día de la separación provisional hasta la fecha de su retorno al trabajo o de su separación definitiva. /De haberse concedido el visto bueno por la autoridad indicada en el inciso anterior, la separación provisional se convertirá en definitiva, sin derecho a pago alguno por los días que el trámite hubiere durado. /El Director Regional del Trabajo o el inspector del trabajo, dictará su resolución en el término máximo de cuatro días improrrogables."

[6] Código de Trabajo, artículo 188: "Indemnización por despido intempestivo.- El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador, será condenado a indemnizarlo, de conformidad con el tiempo de servicio y según la siguiente escala: /Hasta tres años de servicio, con el valor correspondiente a tres meses de remuneración; y, /De más de tres años, con el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio, sin que en ningún caso ese valor exceda de veinte y cinco meses de remuneración. /La fracción de un año se considerará como año completo.
El cálculo de estas indemnizaciones se hará en base de la remuneración que hubiere estado percibiendo el trabajador al momento del despido, sin perjuicio de pagar las bonificaciones a las que se alude en el caso del artículo 185 de este Código. /Si el trabajo fuere a destajo, se fijará la remuneración mensual a base del promedio percibido por el trabajador en el año anterior al despido, o durante el tiempo que haya servido si no llegare a un año. 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. / Las indemnizaciones por despido, previstas en este artículo, podrán ser mejoradas por mutuo acuerdo entre las partes, mas no por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje./Cuando el empleador

Es así que la pretensión de la acción de protección consistió en dejar sin efecto el acto unilateral que dio por terminada la relación laboral, lo cual no se enmarca en la vulneración de derechos constitucionales, puesto que las relaciones laborales están reguladas por normas infra constitucionales como el contrato colectivo de trabajo y el Código de Trabajo, que determinan tanto facultades para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil en calidad de empleador, y para los obreros en calidad de empleados, así se advierte en innumerables fallos de la Sala Especializada en lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia[7].

De esta manera, la demanda de acción de protección incumple el primer requisito que exige el numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice "violación de un derecho constitucional".

En cuanto a los presupuestos exigidos en los numerales 2 y 3 del artículo 40 de la ley *ibídem*, cabe indicar que si bien el acto proviene de una autoridad pública, en la especie, del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, *prima facie*, no todo acto es susceptible de impugnación directamente en una garantía jurisdiccional, acción de protección, pues esta se caracteriza por ser subsidiaria, esto es, que no sustituye a las demás vías o canales de impugnación o reclamo; y no es un medio complementario ni adicional, puesto que es la única vía de protección de derechos constitucionales; por lo tanto, jamás puede ampliarse su procedencia para cualquier impugnación so pretexto de invocar esta acción como vía sencilla, adecuada y eficaz.

Lo expuesto permite concluir que el acto unilateral, contenido en las notificaciones emitidas el 22 y 23 de julio de 2013, por la directora de Talento Humano del Benemérito Cuerpo de Bomberos que dio por terminada la relación laboral entre la entidad y los 17 obreros mediante la figura jurídica del despido intempestivo, es susceptible de impugnación, tanto en la sede administrativa, es decir, en el Ministerio de Relaciones Laborales, como ante los jueces ordinarios que cuentan con vías idóneas y eficaces para reclamar derechos laborales que los obreros reclaman en la acción constitucional, pero sustituyendo los canales de impugnación o reclamo diseñados para tal efecto en la legislación laboral. De ahí que la *ratio decidendi* de la sentencia cuestionada inobserva el cumplimiento del ordenamiento jurídico y los derechos de las partes, como también la seguridad jurídica, apartándose de la protección de los derechos constitucionales mencionados.

En esta línea, resulta indispensable resaltar el precedente jurisprudencial obligatorio expuesto por esta Magistratura Constitucional en sentencia N.º 001-10-PJO-CC del 22 de diciembre de 2010, caso N.º 0999-09-JP, que respecto a la procedencia de la acción de protección ha expuesto: "(…) 60.- Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional"[8].

En consecuencia, esta Corte Constitucional considera que la acción de protección tampoco cumple con los requisitos 2 y 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual debió ser advertido por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al resolver el recurso de apelación, omisión trascendental que vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica del actual legitimado activo.

2) La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución?

El accionante manifiesta que la sentencia emitida el 12 de septiembre de 2013 a las 14h02, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no empleó ninguna norma jurídica para disponer el reintegro de los obreros –bomberos– a su puesto de trabajo, lo que a su criterio vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por lo que considera que lo procedente era el pago de la indemnización reconocida en la Constitución, la ley y la contratación colectiva.

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

> "Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirán las siguientes garantías básicas:
> (…) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
> (…) **l)** Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados."

deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato individual de trabajo, esto es, sin justa causa, la autoridad del trabajo que conozca del despido, dispondrá que el empleador comparezca, y de ratificarse éste en el hecho, en las siguientes cuarenta y ocho horas deberá depositar el valor total que le corresponda percibir al trabajador despedido por concepto de indemnizaciones. /Si el empleador en la indicada comparecencia no se ratifica en el despido constante en el escrito pertinente, alegando para el efecto que el escrito donde consta el despido no es de su autoría o de representantes de la empresa con capacidad para dar por terminadas las relaciones laborales, se dispondrá el reintegro inmediato del trabajador a sus labores."

[7] Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Laboral, Gaceta Judicial No. 10 de 27 de abril de 2011, año CXI, serie XVIII, p. 3871: "Las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo"

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-10-PJO-CC, de 22 de diciembre de 2010 caso No, 0999-09-JP.

En concordancia con lo establecido en el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala:

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

Este derecho constitucional es de vital importancia dentro del modelo constitucional de derechos, en tanto establece como condición sine qua non que las resoluciones, actos administrativos, o sentencias, ostenten la debida motivación, la cual se entiende como la obligación de "argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, con la exposición de las razones dadas por los jueces para demostrar que su decisión es correcta o aceptable"[9].

La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 191-14-SEP-CC del 22 de octubre de 2014, caso N.º 1353-13-EP, determinó:

> Por disposición constitucional, es imperante que todos los actos emitidos por parte de las autoridades públicas se encuentren debidamente motivados y que está motivación, no se limite a un ejercicio subsuntivo, sino por el contrario que se efectúe una justificación que de una razón argumentada de los motivos por los cuales la autoridad se decanta por una decisión determinada[10].

En tal virtud, la motivación implica la contraposición entre las premisas que conforman una decisión, a partir de lo cual el juez expide conclusiones que son explicadas detalladamente, y que guardan relación con la resolución final del caso. Para determinar si la sentencia de apelación impugnada, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, le corresponde a este Organismo Constitucional efectuar el análisis que faculte la verificación del cumplimiento de los requisitos denominados: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, sobre los cuales la Corte Constitucional ha señalado:

> (…) **la razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, **la lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, **la comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general[11].

Iniciando el estudio del fallo cuestionado, mediante la verificación del elemento razonabilidad, el cual se fundamenta en principios constitucionales, es decir, cuando ha sido emitida atendiendo a las particulares circunstancias del caso y en apego a los preceptos contenidos en la Constitución y las leyes pertinentes. Para lo cual, es necesario manifestar que en los considerandos primero y segundo, los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas radicaron su jurisdicción y competencia respecto del recurso de apelación de la acción de protección, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 88 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El considerando tercero expone los argumentos respecto de la procedencia del objeto de la acción de protección transcribiendo los artículos 88 de la Constitución, 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. A continuación realiza una síntesis de la demanda de esta garantía jurisdiccional.

En el considerando quinto los jueces de la Sala inician su justificación exponiendo los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, mismos que se encuentran contenidos en los artículos 11 numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; 33, 66 numerales 4 y 13; y 326 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 7 y 23 numeral 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Convenio Internacional del Trabajo N.º 87 artículo 3 numerales 1 y 2,; que luego de transcribirlos los relacionan con el artículo 84 de la Constitución, en correlación con los requisitos del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el mismo considerando, la *ratio decidendi* de la sentencia se sustenta en las cláusulas tercera, quinta y décima del séptimo contrato colectivo celebrado entre el Comité Central Único de Obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y su empleador, y supone que el derecho constitucional vulnerado por el jefe de dicha institución fue la estabilidad laboral. Esta consideración surge por la simple transcripción de los artículos, que jamás remplazarán la argumentación que el juez debe realizar; la motivación no se limita o agota con la simple reproducción de la normativa legal; no basta hacer enunciados generales imprecisos o abstractos, sino que es necesario que se expongan las razones jurídicas que permiten la adopción de la decisión fundada en Derecho.

Estimándose pertinente puntualizar que si bien es cierto, el requisito de razonabilidad se refiere no solo a que la autoridad funde sus decisiones en principios constitucionales, sino también en disposiciones normativas

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-13-SEP-CC del 02 de abril de 2013, caso N.º 0338-11-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 191-14-SEP-CC del 24 de octubre de 2014, caso N.º 1353-13-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC de 15 de Octubre de 2014, caso N.º 1644-11-EP.

legales o jurisprudenciales, es imperante que las mismas guarden la debida coherencia con la acción puesta a su conocimiento, en la especie, la acción de protección de derechos constitucionales[12], siendo indispensable manifestar que si bien la sentencia en cuestión enuncia normativa constitucional, internacional y legal pertinente, no establece el nexo causal respecto de la procedencia del articulado empleado, lo cual inobserva el criterio expuesto por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 104-14-SEP-CC del 09 de julio de 2014 en el caso N.º 1604-11-EP, por la vinculación que la garantía de la motivación establece con el elemento de la razonabilidad:

> La justicia constitucional, tal como lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se sustenta en algunos principios procesales, uno de ellos, la motivación, que implica la obligación de todo juzgador de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, frente a lo cual, conforme lo ha señalado la Corte en repetidos fallos, la obligación implícita en este principio, va más allá de la mera enunciación de normas, sino que conlleva una obligación de indagar a partir de los hechos presentados en el caso cómo estos se relacionan con las normas jurídicas a partir de un razonamiento, a más de explicativo, justificativo.
>
> Es decir, no puede considerarse motivada una sentencia solo con el hecho de enunciar normas legales, que en el presente caso, ni siquiera han sido especificadas, pues se las ha nombrado de manera general, sino que es obligación del juzgador desarrollar, a través de un razonamiento explicativo y justificativo, argumentos que determinen cómo los hechos fácticos puestos a su consideración, se enmarcan en normas precisas y pertinentes al caso concreto (…)[13].

Lo expuesto permite concluir que la sentencia analizada ha incumplido el elemento de la razonabilidad, toda vez que se ha limitado a enunciar normativa constitucional e infra constitucional sin relacionarlas con los hechos, pues la *ratio* de dicha decisión se fundamenta en las cláusulas tercera, quinta y décima del séptimo contrato colectivo celebrado entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y el Comité Central Único de Obreros de Guayaquil; para el efecto, los jueces realizaron una interpretación de dichas cláusulas, desde un perspectiva de procedibilidad legal del visto bueno y del despido intempestivo, lo cual resulta ajeno a la naturaleza de la garantía jurisdiccional de acción de protección, por cuanto la exégesis de la normativa infra constitucional y la revisión del cumplimiento del debido proceso legal[14] es competencia exclusiva de la justicia ordinaria.

Continuando con el estudio, le corresponde a este Organismo observar el parámetro de la lógica en la sentencia cuestionada. Al respecto, es necesario destacar que este máximo órgano de interpretación constitucional lo ha conceptualizado como "el resultado de la coherencia materializada en la interrelación que surge entre las premisas fácticas, las normas legales aplicadas al caso concreto y la posterior decisión. La mencionada interrelación se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma que se configura con la presencia de una causa (premisas fácticas) vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión –esta última, conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión–."[15]

En el caso sub júdice la pretensión de la acción de protección fue dejar sin efecto las notificaciones que dieron por terminada la relación laboral de forma unilateral entre los obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos y la institución, centrando como presunta vulneración el derecho al trabajo, la estabilidad laboral, entre otros; sin embargo, la Sala de la Corte Provincial del Guayas, en su fallo, como primera premisa determina en el quinto considerando la siguiente afirmación:

> (…) QUINTO.- (…) tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, las vías alternas previstas en la jurisdicción ordinaria devienen en ineficaces para la protección de estos derechos, debido a la naturaleza del trámite propio de cada una de las acciones en la jurisdicción ordinaria, caracterizado por la dilación que genera su propia sustanciación, así como la interposición de recursos. La larga espera que implica el trámite de un proceso judicial en la jurisdicción ordinaria, sin duda alguna contradice el objeto de la acción de protección (…). Si bien, los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…) contraria el principio contenido en el artículo 11 numeral 4 de la Carta Magna (…) por lo que en este caso concreto, la presente vía constitucional se advierte procedente. (Sic).

La consideración que antecede amerita la siguiente observación: no se verifica ninguna justificación objetiva razonable que explique el motivo por el cual la judicatura en cuestión, constitucionalizó un asunto eminentemente laboral; y si los jueces consideraron que los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contradecían el principio del artículo 11 numeral 4 de la Constitución, de conformidad con el artículo 428 de la Norma Suprema, tenían la obligación de remitir en consulta a la Corte Constitucional, mas no optar por reemplazar la vía correspondiente, contrariando el carácter subsidiario de la acción de protección, lo cual evidencia un alejamiento incoherente, pese a que el articulado de la ley *ibídem* advertía que las premisas fácticas del caso concreto, no les concedía la procedibilidad de la acción de protección.

Adicionalmente, la sentencia en cuestión como otro presupuesto manifiesta la estabilidad del trabajador que

[12] Pfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 072-15-SEP-CC del 18 de marzo de 2015, caso N.º 1407-11-EP.

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º104-14-SEP-CC del 09 de julio de 2014 en el caso N.º 1604-11-EP.

[14] Osvaldo Alfredo Gozaini, "Derecho procesal constitucional, El debido proceso", Rubinzal Culzoni Editores, Argentina, p. 21; que define al "debido proceso legal, adjetivo, formal entendido como reserva de ley y conformidad con ella en materia procesal".

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 232-14-SEP-CC de 17 de diciembre de 2014 en el caso No. 1388-12-EP.

se encuentra regulado en la cláusula décima del contrato colectivo celebrado entre el Comité Central Único de Obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y su empleadora[16]. Con esta premisa se llega a considerar que, en efecto, habría despido intempestivo de los obreros al haber el empleador vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al inobservar la cláusula décima del mencionado contrato colectivo; por tanto, concluyen declarando afectación a los derechos constitucionales al trabajo y al buen vivir de los accionantes y aceptan la acción de protección. De esta forma, los jueces provinciales incurren en una indebida analogía, empleando silogismos propios de la justicia ordinaria, razón por la cual, la decisión cuestionada no cumple con el parámetro de la lógica.

Respecto del elemento denominado comprensibilidad, concordante con la disposición del artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, llamada "comprensión efectiva" esto es que la sentencia analizada se encuentre en un lenguaje claro, de modo concreto, inteligible, asequible y sintético; que sea de fácil entendimiento.

En el caso sub júdice, el lenguaje empleado por los jueces de la Sala es impreciso y confunde al lector respecto de la decisión que va a adoptar, por lo que no permite comprender con claridad los fundamentos de hecho y derecho, expuestos en la sentencia. Con las consideraciones expuestas, el fallo impugnado incumple con el elemento de compresibilidad. Por lo tanto, la resolución cuestionada, al incumplir con los parámetros de la garantía de la motivación, ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso.

Otras consideraciones

A fin de complementar el presente estudio, este Organismo considera pertinente referirse a la resolución de primera instancia, esto es, la sentencia emitida el 14 de agosto de 2013 a las 10h06, por el juez décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, en la que niega la demanda de acción de protección y se ratifica en la negativa de las medidas cautelares conjuntas propuestas por improcedentes, por cuanto el mencionado juez consideró que de los hechos puestos a su conocimiento no se desprende que existan vulneraciones de derechos constitucionales, conforme lo determinan los artículos 40 y 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en razón de que el espíritu de esta acción constitucional es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Norma Suprema, mas no resolver conflictos laborales respecto a la legalidad del despido intempestivo que han sufrido.

En consecuencia, de conformidad con los sustentos jurídicos expuestos en el considerando cuarto del fallo *ut supra*, se concluye que del análisis de autos se ha podido establecer que dentro del proceso el debate se ha centrado en la legalidad o inconstitucionalidad del acto de terminación de la relación laboral entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y los accionantes - bomberos, por lo que dicha controversia no tiene asidero en el debate Constitucional al existir vías adecuadas para ello, debiendo remitirse a estas para su reclamación. En tal virtud, este fallo garantiza la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 12 de septiembre de 2013 a las 14h03, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, caso N.º 2013-0521.

   3.2. Se deja en firme la sentencia del 14 de agosto de 2013 a las 10h06, emitida por el juez décimo cuarto de la niñez y adolescencia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0262.

   3.3. Se deja a salvo el derecho de los legitimados activos en la acción de protección, señores: Wellington Adolfo Alvarado León, Ernesto Tarira Jordán, José Antonio López Galindo, Alex Antonio Narváez Rodas, Kléber Rodrigo Romero Michelena, Washington Segundo Lliguicota Pérez, Luis Santiago Gómez Olivos, Carlos Alberto Perero Contreras, Andrés Vicente Borja Gavica, Emanuel Isaac Patiño Alvarado, Alex Egberto Reina Plua, José Xavier Zapata Carpio, Agapo

[16] Contrato colectivo celebrado entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y el Comité Central Único de Obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil.- "cláusula decima: Estabilidad.- (…) el empleador no podrá despedir, ni desahuciar, ni dar por terminadas las relaciones individuales de trabajo, salvo mediante visto bueno, en los casos determinados en el Art. 172 del Código de Trabajo; caso contrario se obliga a pagar el ciento por ciento el equivalente de dinero de las remuneraciones del Trabajador por el tiempo que faltare para el vencimiento del plazo pactado para esta estabilidad, sin perjuicio de las indemnizaciones y de los beneficios sociales previstos por la Ley. Antes de presentar al trámite la solicitud de visto bueno contra el Trabajador, el trabajador deberá notificar previamente al Sindicato único conforme lo señalado en la cláusula tercera del presente contrato a fin de buscar la solución al problema. Si en el término de diez días laborables no se llegare a ningún acuerdo el empleador recurrirá a la Sub-Dirección de Mediación Laboral a fin de que se trate de conciliar el diferendo; y si en el término de diez días laborables a ningún acuerdo el Empleador quedará en libertad de solicitar el visto bueno. La solicitud de Visto Bueno presentada y tramitada sin recurrir previamente a la conciliación de que se habla esta cláusula significará despido intempestivo (…)"

Manuel Jaramillo Montalván, Francisco Xavier López Romero, Luis Alfredo Alarcón Asencio y Alember Enrique Quijano Murillo, a fin de que hagan valer sus derechos laborales en las instancias correspondientes.

4. Se dispone al secretario del Pleno de esta Magistratura Constitucional, incorporar una copia de esta sentencia a la acción de incumplimiento de sentencia N.º 0063-13-IS.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 10 de junio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1936-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 06 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 1936-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 22 de julio de 2015; las 16H25.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente el escrito de aclaración y ampliación de la sentencia No. 190-15-SEP-CC de 10 de junio de 2015, presentado por el abogado Gregory Gines Vinces, en calidad de patrocinador de los señores: Wellington Adolfo Alvarado León, Ernesto Tarira Jordán, José Antonio López Galindo, Alex Antonio Narváez Rodas, Kléber Rodrigo Romero Michelena, Washington Segundo Lliguicota Pérez, Luis Santiago Gómez Olivos, Emanuel Isaac Patiño Alvarado, Alex Egberto Reina Plua, José Xavier Zapata Carpio, Agapo Manuel Jaramillo Montalván, Francisco Xavier López Romero, Luis Alfredo Alarcón Asencio y Alember Enrique Quijano Murillo; terceros con interés en la acción extraordinaria de protección. En lo principal atendiendo los recursos de aclaración y ampliación planteados se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender los recursos de aclaración y ampliación interpuestos de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que establece: "De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación (…)". **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables", sin embargo esto no obsta a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia, según consideren pertinente. **TERCERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia, es el de obtener que la Corte subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. En otras palabras, se enmiende la obscuridad en la que incurre la misma. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **CUARTO**.- El recurrente solicita a la Corte que se pronuncie aclarando respecto de tres interrogantes formuladas en los siguientes términos: "1.¿Por qué dicho juez y el Pleno de la Corte no reparó que el propio artículo 623 del Código de Trabajo[1] transcrito en la sentencia, no era aplicable para justificar una ilegitima actuación de despido ya que los trabajadores habían sido reintegrados a sus puestos de trabajo y venían laborando normalmente, sin que el empleador haya manifestado su deseo de no contar con sus servicios, por lo que operó una nueva violación a la estabilidad laboral consagrada en la contratación colectiva vigente, la misma que constituye garantía constitucional prevista en el artículo 326 numeral 13 de la Constitución de la República?" (sic). Esta pretensión tal y como se ha

[1] Código de Trabajo, articulo 623: Facultades de los jefes de cuerpos de bomberos.- Los jefes de los cuerpos de bomberos de la República podrán separar de hecho y provisionalmente al trabajador que incurriere en faltas que merezcan tal sanción. Para este efecto, el trámite previsto en el artículo 621 de este Código se seguirá ante el Director Regional del Trabajo en las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay y Tungurahua, respectivamente, y ante el inspector del trabajo en las demás provincias. Si la autoridad respectiva fallare negativamente, el trabajador tendrá derecho a retornar al servicio o a ser indemnizado por separación intempestiva, en el caso de que el empleador no deseare sus servicios. El trabajador tendrá derecho a cobrar sus haberes desde el día de la separación provisional hasta la fecha de su retorno al trabajo o de su separación definitiva. / De haberse concedido el visto bueno por la autoridad indicada en el inciso anterior, la separación provisional se convertirá en definitiva, sin derecho a pago alguno por los días que el trámite hubiere durado. / El Director Regional del Trabajo o el inspector del trabajo, dictará su resolución en el término máximo de cuatro días improrrogables.

manifestado no constituye ampliación ni aclaración pues se limita a que la Corte Constitucional proceda a la interpretación del texto del artículo 623 del Código de Trabajo, lo cual sería someterse a esta garantía a asuntos infra constitucionales. Sin embargo, cabe señalar que este organismo, en el desarrollo del primer problema jurídico planteado en esta sentencia, expuso razonamientos claros y fehacientes, indicando que el asunto sometido nace de la terminación de la relación laboral entre los obreros y el accionante contenida en el artículo 623 del Código de Trabajo norma que faculta al Jefe del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil proceder con las figuras jurídicas del visto bueno y el despido intempestivo. La segunda interrogante menciona: "2. ¿Porque no se concedió a los dirigentes y trabajadores despedidos la Audiencia solicitada oportunamente, para mejor resolver y hacer posible el debate en el ámbito de la jurisdicción constitucional?" (sic).- Sobre el asunto expuesto, esta Corte manifiesta que según el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos no es obligatoria esta diligencia, sólo si el juez sustanciador considera necesario se puede convocar a una audiencia pública, por tanto la característica de esta diligencia es facultativa. Finalmente, la solicitud de aclaración expresa: "3. Si la pretensión concreta del demandante en la acción de protección eran las de: declarar la nulidad de la sentencia impugnada; y declarar la nulidad del proceso de ejecución de la sentencia cuestionada, según la sentencia recurrida ¿Por qué el juez de sustanciación y el Pleno de la Corte actuaron como si se tratara de una tercera instancia al haber rebasado las pretensiones?" (sic). Sobre este punto, se advierte que esta Magistratura Constitucional al no tener como atribución la declaratoria de nulidades procesales requeridas por el legitimado activo, mal podría haber realizado un pronunciamiento al respecto, por lo que, en la decisión se deja sin efecto la sentencia de 12 de septiembre de 2013 a las 14h03 emitida por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, estableciendo de manera clara que la finalidad de la acción extraordinaria de protección es la salvaguarda de derechos constitucionales que hayan sido vulnerados a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, sin que ello signifique actuar como una tercera instancia.- Por lo expuesto, el fallo cuestionado no ha rebasado las pretensiones requeridas por el Jefe del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil. **QUINTO**.- La finalidad del recurso horizontal de **ampliación** de una sentencia, procede cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas. La negativa será debidamente fundamentada. **SEXTO.-** El recurrente solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie ampliando respecto de dos interrogantes formulados en los siguientes términos: "1. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica de los accionantes en la acción de protección, al haber sido despedidos por funcionarios que no correspondía de acuerdo al artículo 4 del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad, legalmente aprobado por el Ministerio de Trabajo, según el cual para efectos de las relaciones laborales y, especialmente en lo relacionado al vínculo contractual propiamente dicho, el único representante del empleador es el Primer Jefe por lo que ninguna comunicación, oficio, circular, etc. Que no lleve estampada su firma, no será reconocida como oficial no obligatoria".- Resulta indispensable manifestar que la directora de Talento Humano del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, conforme lo dispone el artículo 36 del Código de Trabajo[2], ejerce funciones en representación de los empleadores de dirección y administración, lo cual, no constituye vulneración al derecho constitucional de la seguridad jurídica, tal y como ha quedado establecida en el fallo. "2. Sobre la vulneración del derecho al trabajo consagrado en la Constitución de la República e Instrumentos Internacionales señalados en la demanda de acción de protección, al haber reintegrado a los trabajadores en acatamiento a la orden impartida por el Director Regional del Trabajo al negar los vistos; y cobrar los haberes desde que fueron separados provisionalmente hasta su retorno al trabajo según lo dispuesto por el artículo 623 del Código de Trabajo, por lo que se afectó reiteradamente el derecho al debido proceso, a la estabilidad laboral, y a la contratación colectiva". La solicitud *ut supra* no tiene otro objeto que pretender una modificación a la decisión constitucional adoptada pues se insiste en que "(…) afectó reiteradamente la estabilidad laboral y la contratación colectiva (…)", asuntos que son materia del juez ordinario conforme resolvió esta Magistratura en el numeral 3.3 de la sentencia N.º 190-15-SEP-CC de 10 de junio de 2015, manifestando "se deja a salvo el derecho de los legitimados activos en la acción de protección (…), a fin de que hagan valer sus derechos laborales en las instancias correspondientes". En consecuencia, en los términos expuestos, se niega los recursos horizontales presentados por el abogado Gregory Gines Vinces, en calidad de procurador judicial de los ex obreros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil. Se dispone que en todo lo demás se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 190-15-SEP-CC de 10 de junio de 2015. **Notifíquese.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio de 2015. Lo certifico.

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

---

[2] Código de Trabajo, artículo 36: "Representantes de los empleadores.- Son representantes de los empleadores los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco, y en general, las personas que a nombre de sus principales ejercen funciones de dirección y administración, aún sin tener poder escrito y suficiente según el derecho común. / El empleador y sus representantes serán solidariamente responsables en sus relaciones con el trabajador. / Exceptuase de la solidaridad señalada en el inciso anterior a las entidades que conforman el sector público y a las empresas públicas. En consecuencia, no podrá ordenarse medida cautelar o ejecutarse sentencia alguna en contra de los representantes legales o administradores de las referidas entidades o empresas."

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 196-15-SEP-CC

CASO N.º 0259-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Jaime René Alvear Grefa interpuso acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de enero de 2011 dictado por los jueces de mayoría del Tribunal de Garantías Penales de Napo dentro del juicio penal N.º 60-2010. La demanda se presentó ante la Corte Constitucional, el 17 de enero de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 3 de febrero de 2011, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 17 de enero de 2012 a las 14h02, avocó conocimiento de la presente causa y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en la Constitución de la República, así como los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la presente acción.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 03 de enero de 2013 y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable, le correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera sustanciar la presente causa. El secretario general mediante memorando N.º 009-CCE-SG-SUS-2013 remitió la causa N.º 0259-11-EP al juez sustanciador, quien avocó conocimiento de la presente causa el 06 de febrero de 2013, según razón sentada por el actuario del despacho.

De la demanda y sus argumentos

El señor Jaime René Alvear Grefa, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC)[1] comparece el 11 de julio de 2011 y presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales del Napo, el 10 de enero de 2011 a las 17h55, notificado el 11 de enero del mismo año, en el expediente de procedimiento abreviado dentro del juicio penal N.º 60-201O, que resuelve inadmitir el recurso de hecho interpuesto por el procesado y por tanto, negar la apelación del auto que rechaza el acuerdo de procedimiento abreviado.

El accionante indica en lo principal, que la violación a sus derechos constitucionales inició el 10 de diciembre del 2010, cuando la mayoría del Tribunal de Garantías Penales del Napo resolvió por medio de auto declarar la caducidad de la prisión preventiva y ordenó la libertad del hoy accionante, "a cambio de" resolver su rechazo a la solicitud de aplicación del procedimiento abreviado, con la consecuente orden de prosecución del procedimiento penal ordinario. Al tomar tal resolución, el accionante considera que se han quedado desprotegidos sus derechos constitucionales y se ha prolongado su juzgamiento de forma ilegal, incumpliéndose con esto, el deber de administrar justicia.

Señala que sobre el auto mencionado, solicitó aclaración y revocatoria, a lo que recibió "(...) una contestación sesgada, carente de lógica jurídica, autoritaria y retaliatoria contra [su] Defensor Público (...)". A juicio del accionante, la mayoría del Tribunal de Garantías Penales entendió que la caducidad de su prisión preventiva y su excarcelación eran causa suficiente para rechazar el procedimiento abreviado. Su solicitud de aclaración y revocatoria fue negada, con el argumento de una posible vulneración a los derechos humanos del hoy accionante, lo que en su opinión constituye únicamente un "(...) subterfugio superficial elaborado para evadir la pretensión principal de aclaración y revocatoria (...)". Ante la negativa a aceptar la ampliación y revocatoria, el hoy accionante presentó un recurso de apelación, que fue negado por los jueces del Tribunal, en razón de que "(...) habían emitido un auto y no una sentencia". Señala que dicho razonamiento no se compadece con la legislación sobre apelación en materia penal, específicamente, en lo referente al procedimiento abreviado; además de constituir una interpretación inadecuada, contrario al derecho constitucional de "impugnación". Dado que no se permitió al hoy accionante el que se conozca su recurso de apelación, interpuso un recurso de hecho, el que también fue negado a través del auto que ahora impugna.

El accionante identifica como violados sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; a la defensa, en el derecho a recurrir los fallos o resoluciones; a la seguridad jurídica y, a los principios de la administración de justicia y de la Función Judicial.

---

[1] Registro Oficial Segundo Suplemento N.º 52, 22 de octubre de 2009.

Petición concreta

En razón de los argumentos expuestos, el accionante solicita a esta Corte "(...) declarar la violación de [sus] derechos constitucionales y ordenar la reparación integral del daño causado". Así mismo, por sentirse afectado por la acción de los jueces del Tribunal, solicita a la Corte "(...) observe y haga cumplir lo dispuesto en el Art. 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial".

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Parte pertinente del auto dictado el 10 de enero de 2011, por la mayoría de los jueces del Tribunal de Garantías Penales de Napo:

> TRIBUNAL DE GARANTÍAS PENALES DE NAPO.- Tena, 10 de enero del 2011; las 17H55.- VISTOS: Dentro del Juicio Penal No-60-2010, que por ESTAFA se sigue en contra del procesado JAIME RENÉ ALVEAR GREFA, este mediante escrito presentado el 04 de enero de 2011, a las 11H55, interpone recurso de hecho del auto resolutivo de mayoría dictado el 29 de diciembre de 2010 a las 17H05, en el cual se negó el pedido acerca del recurso de apelación al procedimiento abreviado interpuesto por el procesado, por haberse contemplado que dicha petición no se ajusta a lo permitido en el numeral 2 del Art 343 del Código de Procedimiento Penal. Desde el punto de vista legal, si el juzgador hubiese actuado con ligereza, superficialidad, e inobservando claras disposiciones legales, traería como consecuencia la inseguridad jurídica y el desorden social dentro del ordenamiento constitucional y legal, en desmedro de lo dispuesto en el Art 82 de la Constitución del Estado y el Art 25 del Código Orgánico de la Función Judicial. Siendo la garantía procesal de la apelación el recurso de hecho, de no haberse concedido indebidamente, esta debe asegurar el cumplimiento de las reglas de admisión de la apelación en todos sus aspectos, lo que no ha ocurrido en el presente caso, por lo que no hay duda en inadmitir el presente recurso de hecho interpuesto sobre una base de un recurso de apelación inexistente. Por tal razón se rechaza la petición de recurso de hecho, y estese a lo ya dispuesto. **NOTIFÍQUESE.**

Del escrito de contestación y sus argumentos

Por medio de la providencia dictada el 10 de mayo de 2012 a las 8h30, el juez sustanciador de la causa, solicitó a los miembros del Tribunal de Garantías Penales del Napo que se remita un informe de descargo debidamente motivado, en el término de quince días. En respuesta a dicha providencia, el 2 de julio del año en curso, los doctores Marco Pazmiño Vargas y Daniel Narváez Montenegro, presentaron un escrito que contiene el informe de descargo respecto de las violaciones alegadas por el accionante. El informe señala en concreto que:

El presunto delito por el que se inicia el procedimiento al accionante corresponde al tipo penal de la estafa, sancionado por el artículo 563 del Código Penal con una pena de prisión de seis meses a cinco años. Señala que el inicio de la instrucción fiscal, con la consiguiente pérdida de la libertad debido a la prisión preventiva, se dio el 21 de enero de 2010. Señala que hasta la fecha en que el Tribunal decidió declarar la caducidad de la prisión preventiva, se dio un exceso en la detención de cuatro meses y quince días, sin que se haya solicitado u ordenado la puesta en libertad del accionante.

Señalan que el auto dictado el 10 de diciembre de 2010, ordenó rechazar la petición de procedimiento abreviado, declarar la caducidad de la prisión preventiva a costa del juez primero de lo penal de Napo y del fiscal de Napo, dejar sin efecto la prisión preventiva, ordenar que el juez de la causa emita la medida cautelar correspondiente, remitir el expediente al Consejo de la Judicatura y al fiscal provincial, y dar por no considerada la aceptación de los hechos por parte del procesado, para la prosecución del trámite de la causa.

En opinión de los miembros del Tribunal, la solicitud de aplicación de procedimiento abreviado, al no considerar la situación de privación ilegítima de la libertad en la que se hallaba el accionante, se dio "(...) inoportuna, inconstitucional, ilegal y extemporáneamente (...)". En su criterio, esta acción pretendía inducir al Tribunal a error, lo que no sucedió, ya que el auto detallado rectificó la situación inconstitucional en la que el hoy accionante se hallaba.

Indican que la "inducción perversa" a la que se llevó al accionante para aceptar la comisión del delito, por parte del Defensor Público y el Agente Fiscal, hizo pensar al Tribunal que la solicitud fue el resultado de una "(...) negociación forzada por los proponentes", cuando en su opinión, lo adecuado debió haber sido primero, solicitar la caducidad de la prisión preventiva y luego, proceder a proponer alguna forma de terminación anticipada del proceso. En su opinión, el defensor público encargado del caso calló deliberadamente la posibilidad de que el accionante sea puesto en libertad. De haberse dado de ese modo, de acuerdo a su juicio, se habría garantizado que la respuesta a la propuesta de aplicar el procedimiento abreviado del procesado se diera con plena conciencia y voluntad. Como corolario de su razonamiento, señalan lo siguiente: La caducidad de la prisión preventiva no es causal para rechazar el procedimiento abreviado, siempre y cuando no se encuentre vulnerado al momento de proponerlo o negociarlo un derecho constitucional fundamental vinculado a la dignidad humana; en estas circunstancias, este Tribunal, por mayoría, no adoptó la pena así convenida mediante sometimiento al procedimiento abreviado, sin perjuicio de que una vez estando libre el procesado, vuelva hacer (sic) presentada su petición (...)". (El resaltado pertenece a esta Corte).

Como razón para no aceptar los recursos de apelación y de hecho señala que la providencia judicial dictada, no es una sentencia por medio de la cual se pronuncie sobre lo principal, ni pone fin a la *litis*. Indica que en su criterio, el artículo 343 del Código de Procedimiento Penal[2] franquea únicamente la posibilidad de apelar las sentencias dictadas en el procedimiento abreviado, así como el artículo 370 del mismo Código Adjetivo franquea la posibilidad de

[2] Registro Oficial Segundo Suplemento N.º 52, 22 de octubre de 2009.

apelar únicamente la decisión del juez de admitir o no el procedimiento, pero no en caso de que el Tribunal no adopte una pena. Sobre la negativa a proceder con el recurso de hecho, argumenta que no se verifica el cumplimiento de las reglas de admisión de la apelación, por lo que "(...) no ha dado lugar a duda en inadmitir el presente recurso de hecho interpuesto sobre una base de un recurso de apelación inexistente y un procedimiento abreviado viciado (...)".

Concluye, por todos los argumentos expuestos, en que su actuación, lejos de constituir una violación a los derechos constitucionales que se alegan quebrantados, los garantizó en todas sus facetas. Por tanto, solicitan que se deseche la demanda presentada por el actor.

De los argumentos de los terceros interesados en el proceso

Por medio del escrito presentado el 3 de julio de 2012, comparece el doctor Mario Cadena Escobar, fiscal de Napo en calidad de tercero interesado en la acción extraordinaria de protección y en lo principal, manifiesta:

Es su opinión que existe una antinomia entre lo señalado en los artículos 369 y 370 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 225 del Código Orgánico de la Función Judicial[3], que señala que es el juez de garantías penales quien tiene la competencia para sustanciar y resolver el procedimiento abreviado. Es su parecer que la norma que debería ser aplicada es la del Código Orgánico de la Función Judicial en razón del principio de celeridad y formalidad condicionada.

No obstante, en el presente caso, el juez que sustanciaba la causa, consideró que no es competente para su trámite, en contra a lo que él considera jurídicamente adecuado.

Sobre la negativa a aceptar el recurso de apelación, señala que los jueces del Tribunal se quedaron en la mera aplicación de la Ley, sin tomar en cuenta la garantía de recurrir al fallo.

Concluye, "(...) que es jurídicamente procedente el Procedimiento Abreviado, y que el Tribunal Penal de Garantías Penales de Napa (sic), en el presente caso no podía negar el trámite (...), independientemente de resolver sobre la caducidad de la prisión preventiva".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

En el presente caso, se presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido por el Tribunal de Garantías Penales de Napo, dictado el 10 de enero de 2011, en el expediente de procedimiento abreviado dentro del juicio penal N.º 60-2010.

Determinación de los problemas jurídicos

A continuación, la Corte Constitucional procederá a la enunciación de los problemas jurídicos a ser resueltos en relación a la acción presentada, en consideración a su objeto, el cual no es sino la protección de derechos constitucionales vulnerados por medio de autos, sentencias y resoluciones con fuerza de sentencia. En tal sentido, esta Corte analizará las alegadas violaciones cometidas por medio del auto impugnado, absteniéndose de realizar consideraciones respecto de la conveniencia o no de aceptar la aplicación del procedimiento abreviado, lo cual constituye materia de resolución jurisdiccional en sede ordinaria.

Tomada en cuenta la consideración precedente, los problemas a ser analizados por esta Corte serán los siguientes:

1. El auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales de Napo, el 10 de enero de 2011, ¿vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de la aplicación de normas y derechos de las partes?

2. El auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales de Napo, el 10 de enero de 2011, ¿vulneró el derecho a recurrir los fallos o resoluciones en los procesos en que se decida sobre sus derechos?

Resolución de los problemas jurídicos

1. El auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales del Napo, el 10 de enero de 2011, ¿vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de aplicación de normas y derechos de las partes?

El accionante indica en su libelo que desde el auto emitido el 10 de diciembre de 2010, en el que se rechazó la solicitud de aplicación del procedimiento abreviado, hasta el momento en que fue expedido aquel que impugna, existió de parte de los jueces de mayoría del Tribunal de Garantías Penales de Napo un incumplimiento patente de su obligación de administrar justicia conforme a las normas previstas para el efecto. En su juicio, esto constituyó una violación a su derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de aplicación de normas y derechos de las partes. Debido a que las alegadas violaciones están intrínsecamente relacionadas, esta Corte las analizará en su conjunto.

Los tres principios recogidos en la Constitución tienen una conexión directa con las obligaciones jurisdiccionales

[3] Registro Oficial Suplemento N° 544, 9 de marzo de 2009.

protegidas por medio de la acción extraordinaria de protección. Por tal, la transgresión de cualquiera de ellos es suficiente para considerar procedente la interposición de dicha garantía jurisdiccional. Esta Corte considera, entonces, que la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la garantía de aplicación de derechos y normas a las partes dentro de un proceso, son a la vez medio y fin en el contexto de la protección judicial de los derechos constitucionales.

La tutela judicial efectiva halla su reconocimiento en el artículo 75 del texto constitucional, de la siguiente manera: "Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión (...)"[4].

La tutela judicial efectiva es el pilar sobre el que se sostiene el sistema de administración de justicia. En tal sentido, goza de una doble función, tanto como una garantía judicial, como un derecho para recurrir a la justicia. Es el mecanismo por medio del cual todo sujeto que se cree asistido de alguna facultad conferida por una o varias normas del ordenamiento jurídico, requiera al Estado la protección brindada mediante el procedimiento judicial y la ejecución de sus decisiones.

En tal sentido, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> (...) el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, acceso a la jurisdicción, debido proceso y eficacia de la sentencia[5].

Como objeto de la acción extraordinaria de protección, la tutela judicial efectiva es un bien tutelado, cuyo irrespeto por medio de la decisión jurisdiccional debe ser corregido mediante la activación de la garantía. Dicho de otra manera, debido a que el derecho adjetivo está subordinado a la consecución de los derechos que protege y con ello, a la realización de la justicia material, la vulneración de las normas procesales, en tanto sirvan a dicho objetivo, comporta también una lesión al derecho sustantivo que se pretendía tutelar.

En lo que tiene relación con el principio de seguridad jurídica y la obligación del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, hallan su reconocimiento constitucional en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, los que en concreto señalan:

> Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
>
> Art. 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[6].

De acuerdo con las disposiciones precitadas, el requisito *sine qua non* para considerar que el principio de seguridad jurídica y el debido proceso están plenamente satisfechos, es la preexistencia y estabilidad en la vigencia y aplicación de las normas que componen el ordenamiento jurídico. Así, la seguridad jurídica se verifica cuando el ordenamiento jurídico responde con una solución uniforme al verificarse determinado supuesto fáctico, respecto de casos en que el mismo presupuesto se presente; mientras que la garantía de cumplimiento constituye la garantía de obligatoriedad de las normas de todo el ordenamiento jurídico respecto de la actuación pública en este caso, jurisdiccional.

Ambas garantías dependen en su aplicación de la norma que se alega incumplida o que se requiere sea aplicada. Dado que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma, constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos, tanto si nacen de una norma contenida en la Constitución, como en el ordenamiento ordinario. Así, el principio puede ser protegido a través de su aplicación tanto en sede constitucional como ordinaria, dependiendo de la fuente del derecho que se vea vulnerada; entonces, la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de las normas podrán ser tuteladas por medio de la acción extraordinaria de protección en tanto las normas que se aleguen no aplicadas o contravenidas consten en el texto Constitucional.

Al igual que la tutela judicial efectiva, la satisfacción del principio de seguridad jurídica y de la garantía de cumplimiento de las normas, dependen en gran medida del responsable de la aplicación normativa. Si bien, de los organismos con potestad legislativa, depende en primera instancia la preexistencia de tales normas y por tanto, esta comporta *per se* una acción de garantía de los principios; no es sino hasta que ella se concreta, que este cobra plena eficacia. Por ende, la no aplicación o aplicación defectuosa de normas contenidas en la Constitución de la República que contengan derechos constitucionales por parte de los

[4] Constitución de la República del Ecuador, artículo 75.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N° 030-10-SCN-CC, Registro Oficial Suplemento N° 359, 10 de enero de 2011.

[6] Constitución de la República del Ecuador, artículo 82. Ibídem., artículo 76.1.

organismos jurisdiccionales, trae consigo la vulneración a la seguridad jurídica, debe ser reparada por medio de la acción extraordinaria de protección.

Se puede concluir entonces que cualquier autoridad judicial que vulnere un derecho constitucional por ese solo hecho faltará a su obligación de tutelar los derechos, así como su accionar entrará en franca contradicción con su deber de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, lesionando así la seguridad jurídica. En el caso *sub judice*, ello implica que de verificarse la vulneración del derecho a la defensa, en su componente del derecho a la doble instancia que alega el accionante, esta Corte deberá declarar adicionalmente el quebrantamiento de la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la obligación de garantizar el cumplimiento de normas y derechos constitucionales. Ello es precisamente el objeto del siguiente problema jurídico que la Corte pasará de inmediato a analizar.

2. El auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales de Napo, el 10 de enero de 2011, ¿vulneró el derecho a recurrir los fallos o resoluciones en los procesos en que se decida sobre sus derechos?

El accionante indica en su demanda que los autos dictados los días 29 de diciembre de 2010 y 10 de enero de 2011, en los cuales se negaron los recursos de apelación y de hecho, respecto del auto dictado el 10 de diciembre de 2010, impidieron que la decisión del Tribunal de rechazar el procedimiento abreviado sea conocida por la correspondiente Sala de la Corte Provincial de Justicia. En su opinión, esta acción vulneró su derecho a la impugnación de las decisiones, derecho a la doble instancia o derecho a recurrir. Dicha posición es apoyada por el tercero interesado, quien señala que la actuación del Tribunal se limitó a una aplicación de la ley, en contra de los postulados constitucionales. Por su parte, los accionados indican que el auto en el que se rechaza la aplicación del procedimiento abreviado no cumple con la calidad de "fallo", requerida por la ley para ser susceptible de apelación, así como no es un auto en fase de admisibilidad del procedimiento abreviado, los que en su criterio también pueden ser apelados. Además, consideran que el auto no causa ningún gravamen irreparable, pues, a su criterio, una vez rechazado, podía volverse a proponer el procedimiento.

Determinados así los argumentos expresados por las partes, a esta Corte le corresponde pronunciarse respecto de la alegada vulneración del derecho a recurrir los fallos o resoluciones.

El derecho a la doble instancia, también denominado por la doctrina como "derecho a recurrir", halla su reconocimiento constitucional en el literal **m** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, de la siguiente manera:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.
>
> Este derecho es también ampliamente reconocido en la normativa convencional Relacionada con los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos determina en su artículo 8.2.h: h) Derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Asimismo, esta Corte en la sentencia N.º 003-10-SCN-CC, se ha descrito el contenido del derecho de la siguiente manera:

> Este derecho a recurrir las resoluciones judiciales es un elemento que se ha incorporado dentro de los textos constitucionales para limitar el poder que asume el juez dentro de una determinada causa, puesto que aquel es susceptible de cometer errores, ante lo cual la tutela judicial debe estar garantizada por un juez o tribunal superior que determine si la actuación del juez de primera instancia está acorde con la Constitución y las leyes[7].

Las normas constitucionales, convencionales y jurisprudenciales detalladas dan cuenta del derecho a la doble instancia como una condición fundamental para la protección judicial de los derechos por medio de los procedimientos constitucionales y ordinarios. Dicho principio tiene amplia aplicación a todas las resoluciones en que el juez o jueza adopte decisiones que pueden afectar transitoria o permanentemente el goce o ejercicio de una facultad concedida por el ordenamiento jurídico. El proceso penal no es la excepción. En un campo de la actuación de la potestad jurisdiccional en que está involucrado el poder represivo más limitativo a derechos que tiene a la mano el Estado, la posibilidad de cometer errores puede significar la lesión innecesaria y totalmente desproporcionada de varios derechos constitucionales. Es por esto que el derecho a la doble instancia cobra una trascendencia indiscutible. Lo dicho, sin embargo, no implica una aplicación absoluta e indiscriminada del derecho, sin considerar otros principios constitucionales de igual jerarquía que podrían verse lesionados. Efectivamente, esta Corte ha establecido como criterio reiterado el considerar que el derecho a la doble instancia no es absoluto, como ningún derecho o principio constitucional de naturaleza tética lo es, en tanto debe ser satisfecho en el máximo de las posibilidades, en consideración a otros principios o derechos en conflicto[8]. Ello se da debido a que en ciertas circunstancias, el conceder la posibilidad de recurrir a una decisión judicial puede resultar lesivo a la celeridad procesal, a la tutela judicial

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N° 003-10-SCN-CC, caso N° 0005-09- CN, Registro Oficial Suplemento N° 159, de 26 de marzo de 2010.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia citada. Adicionalmente, el criterio es sostenido en las sentencias W 026-09-SEP-CC, O13-10-SCN-CC y O17-10-SC-CC.

efectiva, al derecho a la verdad, entre otros principios en posible colisión. Por ello, el derecho a la doble instancia admite limitaciones, en tanto signifiquen la satisfacción de otro principio o derecho, sin que ellas sean consideradas necesariamente como inconstitucionales.

En la casuística, cabe preguntarse si el rechazo a la solicitud del procedimiento abreviado, como se halla planteado por el Tribunal Penal de Napo puede admitir una prohibición a ser apelado, sin lesionar el derecho a la doble instancia. Sobre tal respecto, los efectos del auto de rechazo emitido por el Tribunal son determinantes. Efectivamente, como señalan los accionados, un procedimiento abreviado solicitado en una situación precaria como es la detención ilegítima puede traer consigo un efecto de renuncia a la presunción de inocencia de manera coaccionada y la aceptación de una pena, que aunque aparente ser inferior, no se compadezca con la realización material de los hechos; lo que a su vez, derivaría en una violación grave a los derechos constitucionales del procesado. Sin embargo, si el efecto del rechazo comportase la imposibilidad de solicitar en una ocasión posterior la aplicación del procedimiento abreviado, también se verían menoscabados principios constitucionalmente reconocidos como son la celeridad procesal y el derecho a una decisión judicial oportuna.

Efectivamente, como indica el accionante en su libelo, la legislación procesal penal no realiza una diferencia expresa entre el término "rechazo" y "negativa", en lo que tiene que ver con las providencias expedidas en el contexto de un procedimiento abreviado. Ante tal laguna o anomia, el Tribunal determinó una interpretación que considera es conforme a la Constitución de la República, por medio de su aplicación directa. Ella consiste en que el rechazo es diferente a la negativa. Esta última implicaría, de acuerdo a la interpretación del Tribunal, la denegación de la solicitud realizada en lo principal, la que no sería susceptible de modificaciones posteriores sino, es por medio de la interposición de un recurso; lo que implica que, de darse tal negativa, el impedir que se haga ejercicio del recurso de apelación o de hecho constituiría indudablemente una vulneración al derecho a la doble instancia. El rechazo, en cambio, implica la imposibilidad de fijar una pena si se encuentran en juego derechos constitucionales amenazados por medio de una detención ilegítima, que pudieran haber coaccionado al solicitante en su decisión de aceptar el arreglo propuesto, lo que en contraste con la negativa, debería volver a conocerse una vez que la detención ilegítima haya cesado.

Además la jurisprudencia comparada comparte el criterio de que el derecho a la interposición de recursos es relativo a determinados casos, así lo ha manifestado la Corte Constitucional Colombiana, que en casos análogos ha manifestado que el derecho a la doble instancia no es un derecho absoluto[9].

[9] Ver sentencia T-474 de 29 de julio de 1992 de la Corte Constitucional de Colombia citada por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N.º 003-10-SCN-CC, Caso No.- 0005-09-CN, pág.11

Efectivamente, la propuesta interpretativa del Tribunal es constitucionalmente aceptable, siempre y cuando el efecto del rechazo no sea la imposibilidad de presentar la solicitud de procedimiento abreviado una vez que el procesado haya recobrado la libertad. Hecha tal digresión y definido el rechazo como una decisión que puede ser modificada por una solicitud posterior, esta Corte no advierte que pueda constituir un gravamen no susceptible de ser solucionado en una ocasión posterior. Por ende, el Tribunal, al negar los recursos de apelación y de hecho, no incurrió en violaciones del derecho constitucional a la doble instancia.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 17 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0259-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 200-15-SEP-CC

CASO N.º 2228-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ingeniero Vicente Pignataro Echanique en su calidad de gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias expedidas el 29 de enero de 2010, por el juez quinto de tránsito del Guayas y la dictada del 24 de agosto de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección presentada por el señor Jorge Raúl Jiménez Cedeño, Nros. 15-2009 y 677-2009, respectivamente.

Mediante oficio N.º 1053-CPJG-TSPT recibido el 27 de diciembre de 2011 a las 11h16, suscrito por la abogada Martha Ruiz González, secretaria relatora de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se remitió a la Corte Constitucional "(…) en siete cuerpos la primera instancia No. 15-2009; y, en un cuerpo, la segunda instancia No. 677-2009-DA de la acción de protección que es propuesta por Jorge Jiménez Cedeño en contra de la Autoridad Portuaria de Guayaquil". (Fojas 2 del expediente constitucional).

El secretario general (e) de la Corte Constitucional, el 27 de diciembre de 2011, certificó que "(…) en referencia a la acción No. **2228-11-EP (**…) **no se ha presentado** otra demanda con identidad de objeto y acción (…)". (Fojas 03 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 11 de abril de 2012 a las 11h32, exponen "(…) sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones, se **ADMITE** a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2228-11-EP (…)". (Fojas 4 y vuelta del expediente constitucional).

Mediante memorando N.º 079-CC-SA-SG del 18 de mayo de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 17 de mayo de 2012, remitió el presente caso al juez constitucional Manuel Viteri Olvera para la sustanciación del mismo.

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

Mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, remitió el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, a quien le correspondió la sustanciación de la causa. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 2228-11-EP y mediante providencia emitida el 08 de octubre de 2013 a las 15h30 dispone: Se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, que se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a los señores jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el término de ocho días presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, asimismo se le notificó al procurador general del Estado.

Decisiones judiciales impugnadas

Sentencia de primera instancia expedida el 29 de enero de 2010, por el juez quinto de tránsito del Guayas:

> **VISTOS:** (…) **DECIMO SEGUNDO.-** (…) **"ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA",** acepta la Acción de Protección interpuesta por el señor JORGE RAÚL JIMÉNEZ CEDEÑO, y se dispone dejar sin efecto la Resolución No. G-017-2009 del 23 de junio de 2009, dictada por el Valm. Tomas Leroux Murillo, Gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, sólo en lo que respecta a la supresión del puesto que venía cumpliendo el actor como Jefe División Protección Ambiental y Seguridad Industrial (…).

Sentencia de segunda y definitiva instancia dictada el 24 de agosto de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas:

> **VISTOS:** (…) **SEXTO.-** (…) Como bien lo manifiesta el Juez constitucional de primer nivel el proceso de supresión de puesto es un acto que nace de la autoridad nominadora, luego de acoger una propuesta orgánica y funcional de los departamentos pertinentes. Es decir no se trata de un procedimiento arbitrario que entrañe irrespeto a los derechos de los trabajadores. El incumplimiento de los procedimientos de este acto administrativo constituye una violación del derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborables. No habiéndose cumplido los pasos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, (LOSSCA) así el reglamento de dicha Ley y la

resolución de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), que expidió las normas técnicas del subsistema de planificación de recursos humanos, en donde se contemplan disposiciones que definen el proceso de suspensión de puestos y finalmente el estatuto orgánico de gestión Organizacional por procesos de Autoridad Portuaria de Guayaquil, el acto impugnado deviene en arbitrariedad que violenta las garantías del debido proceso del accionante; por lo que esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA** la sentencia venida en grado, que fuera dictada por el Juez Quinto de Garantías y Tránsito del Guayas, **REFORMÁNDOLA** en la parte que se ordena se le pague las remuneraciones que ha dejado de percibir el accionante, desde su suspensión hasta su reintegro (…).

Antecedentes que originaron la acción de protección y en consecuencia la acción extraordinaria de protección

La Autoridad Portuaria de Guayaquil conoció y aprobó el Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, mediante resolución PD-119-2008.

Mediante oficio N.º 037-DIGMER-SPTMF-MTOP del 12 de diciembre de 2008, el subsecretario de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial emitió informe favorable para la aprobación del referido Estatuto Orgánico. Asimismo, el 14 de enero de 2009, la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público mediante oficio SENRES-DI-2009-0000302, presentó dictamen técnico favorable al mencionado Estatuto.

Con motivo de la concesión de operación del Puerto de Guayaquil a favor de la compañía CONTECON S. A. Guayaquil, la Autoridad Portuaria de Guayaquil cambió su rol de organismo operador al de controlador y supervisor de las actividades de operación del puerto. A raíz de este evento se constituyó en el fundamento de restructuración operativa y de recursos humanos que se implementó en la entidad, por tal razón, se vio en la necesidad de suprimir varias unidades administrativas.

El 10 de febrero de 2009, el economista Eduardo Sánchez Rivera, jefe encargado del Departamento Administrativo, mediante circular DAD-001-2009 hace conocer a todos los servidores de Autoridad Portuaria de Guayaquil lo siguiente: "si desean acogerse al proceso de supresión de puestos, o, a la renuncia voluntaria para jubilación".

La Jefatura Administrativa de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, el 12 de junio de 2009, emitió informe favorable para la supresión de 31 puestos institucionales por razones técnicas. Mediante comunicación interna N.º G-444-2009, el 16 de junio de 2009, se le hace conocer al señor Jorge Raúl Jiménez Cedeño que por razones técnicas, se inicia un proceso de supresión de puesto, para lo cual la Autoridad Portuaria de Guayaquil le concede el término de tres días, a fin de que haga conocer si se trasladará o traspasará a otra institución con su respectiva aceptación.

El gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, mediante resolución N.º G-017-2009 del 23 de junio de 2009, resolvió suprimir 30 puestos institucionales. Mediante acción de personal N.º APG-SP-10 del 29 de junio de 2009, se suprime el puesto de trabajo al señor Jorge Raúl Jiménez Cedeño.

Mediante memorando N.º JJC-003-2009 del 30 de junio de 2009, el señor Raúl Jiménez hace conocer y deja constancia de su desacuerdo con la resolución administrativa de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, y la rechaza porque considera que se vulneran sus derechos constitucionales.

El señor Jorge Raúl Jiménez Cedeño interpone acción de protección el 24 de junio de 2009, en contra del gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil. El juez quinto de tránsito del Guayas, el 29 de enero de 2010, resuelve aceptar la acción de protección y deja sin efecto la resolución N.º G-017-2009.

El gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil interpone recurso de apelación, el cual fue resuelto el 24 de agosto de 2010, por los jueces integrantes de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes deciden confirmar la sentencia venida en grado. De esta decisión el gerente de la Autoridad Portuaria interpone la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

El gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil en la acción extraordinaria de protección, manifiesta que el ingeniero Jorge Raúl Jiménez Cedeño presentó acción de protección ante el juez quinto de tránsito del Guayas en contra de la institución, porque según el accionante se vulneraron sus derechos constitucionales al suprimirle el puesto de trabajo.

Que su representada compareció y sostuvo ante el juez constitucional de primera instancia que la supresión de puestos fue el resultado de un proceso legal, sustentado en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA), en el Reglamento de la referida Ley, así como en la Resolución de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES) que expidió la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos la cual en el Capítulo IV constan las disposiciones en que se define el proceso de supresión de puestos y en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Autoridad Portuaria de Guayaquil.

La institución demostró que el actor reclamó un asunto de mera legalidad, materia de la que no es competente un juez constitucional y que la acción iniciada por el ingeniero Jorge Jiménez Cedeño pretendió analizar y obtener un pronunciamiento judicial sobre la validez del proceso de supresión de puestos, así como de la ilegalidad de la resolución administrativa que comunica al accionante la supresión de su puesto de trabajo.

Indica que la resolución del juez de primera instancia vulnera los derechos de la Autoridad Portuaria de Guayaquil

pues analiza y dispone sobre un tema de legalidad, lo que se encuentra expresamente prohibido por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente aduce que tanto la sentencia de primera como de segunda instancia, fallaron sobre asuntos de mera legalidad; dichas sentencias carecen de efectos jurídicos, toda vez que han sido dictadas sobre asuntos para los cuales el juez no está autorizado por el ordenamiento jurídico, dejando en indefensión a su representada, vulnerando el principio de seguridad jurídica que garantiza la aplicación de la norma solo por parte de la autoridad competente.

Derechos constitucionales supuestamente vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante a través de la sentencia, supuestamente se ha vulnerado: la tutela judicial efectiva determinada en el artículo 75, el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa señalado en el artículo 76 numeral 7 y el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos solicita a la Corte Constitucional que:

> Declare que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la defensa, al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, y por ende declarar la nulidad de la misma para la suspensión inmediata de todos sus efectos.
>
> Se oficie al Consejo de la Judicatura para que determine la responsabilidad administrativa de los autores de la sentencia impugnada, por haber dictado un fallo carente de motivación y violatorio a las garantías del debido proceso.

Contestación a la demanda

Comparecencia del Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado en su escrito del 07 de mayo de 2012, en lo principal, expresa: "(…) Que, señalo la casilla constitucional No. 018 para recibir notificaciones. Acompaño copia certificada del documento que acredita mi comparecencia". No emite pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción. (Fojas 08 del expediente constitucional).

Inexistencia del informe solicitado a los legitimados pasivos

Revisado el expediente no consta el informe de descargo solicitado a los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a pesar de haber sido legalmente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis constitucional

De la acción extraordinaria de protección

Una de las garantías jurisdiccionales que se encuentra en la Constitución de la República es la denominada acción extraordinaria de protección, la cual procede exclusivamente contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que, por acción u omisión, se hayan vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, así como también procede una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuere imputable a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Por tanto, es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones u omisiones de los jueces ordinarios o constitucionales de instancia. De esta manera permite garantizar que la decisión judicial se encuentre conforme al texto constitucional, respetando los derechos constitucionales de las partes procesales.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-14-SEP, ha reiterado lo siguiente:

> La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional[1].

A través de la referida garantía jurisdiccional, este Organismo ejerce el control de constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en el presente caso, de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional examinará si las sentencias impugnadas vulneran los derechos constitucionales alegados por la accionante para lo cual, plantea los siguientes problemas jurídicos:

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 004-14-SEP-CC, caso N.º 1325-11-EP, pág. 5 y 6.

1. Las sentencias expedidas el 29 de enero de 2010, por el juez quinto de tránsito del Guayas y del 24 de agosto de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que aceptan la acción de protección, ¿vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República?

2. Las sentencias impugnadas ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica determinada en el artículo 82 de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **Las sentencias expedidas el 29 de enero de 2010, por el juez quinto de tránsito del Guayas y del 24 de agosto de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que aceptan la acción de protección, ¿vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

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

La norma antes transcrita es clara al establecer que todo ciudadano tiene derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita; este derecho no implica únicamente, acceder a la justicia sino que comporta el deber de los jueces de ajustar sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal correspondiente.

Sobre el derecho a la tutela judicial, la Corte Constitucional ha mencionado:

> (…) La tutela jurisdiccional efectiva es concebida por muchos como un derecho de prestación, a través de él se pueden obtener del Estado beneficios, porque impone la actuación de la jurisdicción en el caso concreto, porque exige que el Estado deba generar los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la justicia prestada, de modo que será de responsabilidad de aquél los defectos y anormalidades en las prestaciones que se le exigen (…)[2].

Complementando lo dicho, se puede afirmar que la tutela judicial efectiva tiene como finalidades la consecución de la justicia, el garantizar a los ciudadanos el acceso a los órganos judiciales y el hacer respetar sus derechos constitucionales; ya que el Estado es responsable de su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución, que prescribe: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

Este derecho constitucional se encuentra vinculado a los principios de la administración de justicia contenidos en el artículo 169 de la Constitución que se sintetiza al consagrar al sistema procesal como medio para la realización de la justicia, y dispone que las normas procesales deben observar los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad, economía procesal, y garantizar el debido proceso.

Por tanto, la tutela judicial tiene como objetivo una justicia efectiva, pues, permite que las personas puedan acceder al sistema judicial del país, que en la tramitación de la causa se cumplan reglas del debido proceso y que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir, libre de arbitrariedad.

En el caso *sub judice*, la accionante, al plantear la acción extraordinaria de protección, expresa:

> (…) La Autoridad Portuaria de Guayaquil siempre demostró, durante la sustanciación, que el actor reclamó un asunto de mera legalidad, materia de la que no es competente un juez constitucional (…) La actuación del juez en una acción de protección debe versar exclusivamente sobre "una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial" (…) dichas sentencias carecen de efectos jurídicos toda vez que han sido dictadas sobre asuntos para los cuales el juez no está autorizado por el ordenamiento jurídico colocando en indefensión a Autoridad Portuaria de Guayaquil (…)[3].

Al respecto, cabe destacar que el artículo 88 de la Constitución establece que esta garantía jurisdiccional llamada acción de protección, tiene como finalidad el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales y aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos, por actos u omisiones, de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. Así también, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 39, dispone que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales. Además, establece tres requisitos básicos para su presentación: **i)** Que exista violación de un derecho constitucional; **ii)** Que se haya dado por acción u omisión de autoridad pública o de un particular y, **iii)** Que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Esta Corte Constitucional en reiteradas ocasiones manifestó que no conlleva vulneración de derechos si la controversia trata sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, y la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 006-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0614-12-EP. Pág. 6

[3] Demanda de acción extraordinaria de protección suscrita por el ingeniero Vicente Pignataro Echanique, gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, constante a fojas 40 a 42 del expediente de la Corte Provincia de Justicia del Guayas.

constitucional, pues, esta no se encuentra facultada para solucionar problemas legales que no conlleva vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia ha señalado:

> (…) la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes (…)[4].

En el presente caso, los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en la sentencia de apelación de la acción de protección, razonan que la Autoridad Portuaria no cumplió con los procedimientos del acto administrativo para la supresión de puesto y que el acto impugnado es arbitrario, a pesar de que la autoridad accionada en uso de su legítimo derecho a la defensa ha manifestado desde que compareció a la audiencia pública en primera instancia lo siguiente:

> (…) el proceso de supresión de puestos es una facultad propia de toda institución pública en el Ecuador no se trata de una novedad ni de un procedimiento arbitrario o autoritario, todo lo contrario, el mismo se llevó a cabo con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (…) Todas estas normas fueron aplicadas y constan debidamente citadas en la Resolución que es cuestionada (…) Este proceso de supresión fue tan lícito que el accionante fue debidamente indemnizado en el monto que le correspondía (…) De la lectura del libelo se aprecia que el actor funda su reclamo en la Legalidad del procedimiento seguido para suprimir su puesto, pues afirma que la Autoridad Portuaria no ha cumplido lo señalado en la LOSCCA (…) lo rescatable de tal afirmación es el reconocimiento que su reclamo se funda en una cuestión de legalidad para lo cual Ud. señor Juez no tiene competencia, pues la acción de protección, no debe ser mal utilizada cuando el supuestamente afectado tiene caminos y acciones legales para reclamar sus derechos, en el caso que nos ocupa, no sería otro que una acción contenciosa administrativa (…)[5].

Ante estas circunstancias fácticas y jurídicas, las decisiones impugnadas, al conceder la acción de protección al señor Jorge Jiménez Cedeño, resuelven sobre la aplicación de normativas legales y reglamentarias del proceso de supresión de puestos, lo cual, es un asunto de mera legalidad, desnaturalizando así el objeto de la acción de protección, esto es, el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales y aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Examinada la parte expositiva, así como la parte considerativa de las sentencias impugnadas se observa que el asunto puesto en conocimiento de los jueces de primera como de segunda instancia, es un tema en la cual la Autoridad Portuaria de Guayaquil ha decidido suprimir varias unidades administrativas por motivos técnicos, amparándose en las normas reglamentarias que atribuye a las instituciones del Estado la facultad para formular planes de supresión de puestos con indemnización, la cual fue adoptada en virtud de procesos de restructuración, optimización y racionalización de la entidad. De manera que no se trata de un caso donde exista vulneración de derechos constitucionales, sino de aplicación de normas infraconstitucionales que cuenta con un procedimiento idóneo para su impugnación.

Por lo antes expuesto, esta Corte Constitucional considera que las sentencias impugnadas han vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. Las sentencias impugnadas ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica determinada en el artículo 82 de la Constitución?

La Autoridad Portuaria de Guayaquil en la demanda de acción extraordinaria de protección, alega que las sentencias emitidas por el juez quinto de tránsito del Guayas el 29 de enero de 2010 y la de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 24 de agosto de 2010, han vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, porque considera que:

> (…) la supresión de puestos fue el resultado de un proceso llevado a cabo legalmente, sustentado en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA), en el Reglamento de la referida Ley, así como en la Resolución de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES) que expidió la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos (…)[6].

El derecho supuestamente vulnerado se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución que determina: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

Este derecho implica la obligación que tienen las autoridades investidas de poder jurisdiccional de sujetarse a la Constitución y a la ley durante el proceso y por supuesto, al momento de resolver la causa. Así como también, que todas las personas tengan plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por acción u omisión, de lo dispuesto en las normas que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza del derecho

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 016-13-SEP-CC, dentro del caso No. 1000-12-EP. Pág. 22.

[5] Fojas 24 y 25 del expediente del primer cuerpo de instancia.

[6] Demanda de acción extraordinaria de protección suscrita por el ingeniero Vicente Pignataro Echanique, gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, constante a fojas 40 a 42 del expediente de la Corte Provincia de Justicia del Guayas

que tiene el individuo, de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos.

En cuanto a este derecho de la seguridad jurídica, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, se ha pronunciado de la siguiente manera:

> El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional[7].

Con los fundamentos expuestos, esta Corte Constitucional procede a realizar el estudio de las decisiones impugnadas contra las cuales se ha presentado la acción extraordinaria de protección, con el propósito de identificar si efectivamente han vulnerado la seguridad jurídica al inobservar la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes, esto es, respecto a los requisitos de la acción de protección que se encuentra establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[8].

Las sentencias impugnadas dejan sin efecto el acto administrativo del gerente general de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, expedido en ejercicio de la facultad conferida en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, así como en el Reglamento de la referida Ley, la Resolución de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público, la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.

Como se observa, el referido gerente como autoridad nominadora ejecutó el proceso de supresión de puestos en la Autoridad Portuaria de Guayaquil, mediante un procedimiento administrativo aplicando las normativas infraconstitucionales antes señaladas, lo cual constituye cumplir con la garantía básica del cumplimiento de las normas y la seguridad jurídica.

En estas circunstancias, las decisiones impugnadas, claramente, inobservan los presupuestos que se encuentran establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 40 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, "1. La violación de un derecho constitucional; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado", toda vez que los fundamentos fácticos de la demanda de acción de protección que cuestionó la supresión de puestos, es un asunto que se enmarca dentro del ámbito de mera legalidad.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO, ha manifestado que no conlleva vulneración de derechos:

> 60.- (…) Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional[9].

Asimismo, en cuanto a la inobservancia del requisito de la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado, cabe manifestar lo que aduce la legitimada activa, que el señor Jorge Jiménez Cedeño compareció ante la justicia ordinaria presentando ante el Tribunal Contencioso Administrativo una demanda, impugnando el proceso de supresión de puestos legítimamente ejecutado por la Autoridad Portuaria de Guayaquil. Esta circunstancia corrobora que para conocer y resolver el presente caso por impugnación de supresión de puestos, existe un procedimiento dispuesto en la jurisdicción ordinaria, instancia en la que el señor Jorge Jiménez Cedeño se encuentra haciendo valer sus derechos de manera legítima ante un juez competente. En tal sentido, este Organismo mediante la sentencia N.º 055-11-SEP-CC, caso N.º 0564-10-EP, manifestó:

> (…) Al ser observado el ordenamiento constitucional como un sistema coherente en el que el contenido de las diversas normas que lo integran se encuentran dotadas de unidad orgánica y finalista, identifica a la función jurisdiccional del país como la llamada a tutelar los derechos subjetivos de las personas, pues existen los recursos dirigidos a tal fin, en la especie, el recurso subjetivo de plena jurisdicción, de conocimiento de las judicaturas de lo contencioso administrativo. La interpretación sistemática de la Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria (…)[10].

En consecuencia, tanto la sentencia de primer nivel como la de segunda instancia inobservaron la Constitución, la ley y la jurisprudencia vinculante desarrollada por esta Corte y aceptaron a trámite la acción de protección cuando existía

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº 016-13-SEP-CC, dentro del caso Nº 1000-12-EP. Pág. 15

[8] Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 001-10-PJO-CC, dentro del caso No. 0999-09-JP

[10] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia Nº 055-11-SEP-CC, dentro del caso No. 0564-10-EP. Pág. 22

otro mecanismo legal ordinario para la defensa de los derechos del accionante. En el caso *sub judice* el acto que se impugnó, es la supresión del puesto de trabajo lo cual, se lo había realizado, respetando el proceso administrativo señalado para el efecto.

Por tanto, las decisiones judiciales impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 29 de enero de 2010, por el juez quinto de tránsito del Guayas y la emitida el 24 de agosto de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

   3.2 Ordenar el archivo de la presente causa.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 17 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2228-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio del 2015

SENTENCIA N.º 205-15-SEP-CC

CASO N.º 0858-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 21 de mayo de 2014, el señor Domingo Ramiro Terán Villegas, por sus propios derechos, comparece ante los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, y amparado en lo que disponen los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 22 de abril de 2014, emitida dentro del juicio ordinario de impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad N.º 083-2013, mediante la cual se resolvió no casar la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

El 27 de mayo de 2014, la Secretaría General de este Organismo Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0858-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. (Fojas 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Antonio Gagliardo Loor, en ejercicio de su competencia, mediante auto del 31 de julio de 2014 a las 14h05, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección N.° 0858-14-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 20

de agosto de 2014, como se desprende del memorando N.º 392-CCE-SG-SUS-2014, le correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento del expediente N.º 0858-14-EP, mediante providencia emitida el 06 de enero de 2015, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a las juezas de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de ocho días de recibida la providencia presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, y al procurador general del Estado en la casilla constitucional N.° 18. (Fojas 29 del expediente constitucional).

Contenido de la sentencia que se impugna

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia del 22 de abril de 2014, dictada por las juezas de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio por impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad N.° 0083-2013.

> (…) **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, SALA DE LA FAMILIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES, VISTOS.- (…)** 4. CRITERIOS JURÍDICOS BAJO LOS CUALES EL TRIBUNAL REALIZARÁ SU ANÁLISIS.- 4.1. El reconocimiento voluntario de maternidad o paternidad previsto en el artículo 247 y siguientes del código civil, constituye un acto jurídico constitutivo del estado civil para el cual la ley no ha previsto revocatoria. Genera responsabilidades y vínculos que no se pueden poner en juego por la simple voluntad del reconociente, entre ellos la obligación de cuidado, crianza, educación, alimentación y lazos afectivos, indispensables para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes cuyo interés superior por disposición constitucional del artículo 44 y derechos humanos artículo 3 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, deben considerar entre otras instituciones y autoridades, los tribunales de justicia. 4.2. La eficacia jurídica de un acto con apariencia legal, como el reconocimiento voluntario válidamente efectuado, puede ser impugnado por el reconocido en cualquier tiempo (artículo 250 código civil) en virtud de su inalienable derecho constitucional a la identidad, y por toda persona que pruebe interés actual en ello, cuando se justifique alguno de los presupuestos previstos en el artículo 251 ibídem. (…) 4.4. La práctica del examen de ADN, como prueba que permite establecer la filiación o parentesco, es prueba idónea dentro de los juicios de impugnación de paternidad o maternidad, no así en los juicios de impugnación de reconocimiento, que solo prosperan cuando el reconociente demuestra ya no la ausencia de vínculo consanguíneo con el reconocido, sino que el acto del reconocimiento, acto jurídico propio, es el resultado de la concurrencia de vicios del consentimiento o ilicitud de objeto. 5.1. El recurrente con fundamento en la causal 3 del Art. 3 de la Ley de Casación acusa a la sentencia de errónea interpretación en la aplicación del artículo innumerado 10 (135) del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, refiriéndose al artículo 10 de los innumerados de la Ley Reformatoria al Título V DERECHO DE ALIMENTOS, que dispone "Obligación del presunto progenitor.- El juez/a fijará la pensión de alimentos a favor del niño, niña o adolescente a una persona cuya filiación o parentesco en el caso de los demás parientes consanguíneos no ha sido legalmente establecida, de acuerdo a las siguientes reglas: a) **En el evento, de existir negativa por parte del demandado o demandada a someterse a las pruebas científicas de ADN que el Juez/a disponga, se presumirá de hecho la filiación o relación de parentesco en el caso de los demás parientes consanguíneos, con el alimentario y en la misma providencia se fijará la pensión provisional, la cual será exigible desde la presentación de la demanda";** error que sostiene conlleva a la inobservancia de las disposiciones constitucionales que cita. 5.2 La Sala de Apelación en su sentencia, al analizar la norma que el recurrente cita como infringida, la interpreta en debida forma y al citarla, señala que las presunciones deben constar en la Ley y aplicarse a favor de quienes han sido previstas, agregando que la norma establece una presunción de hecho a favor de los niños y adolescentes en el evento de la negativa del demandado o demandada a someterse a la prueba científica del ADN, no utilizando la presunción para entender probada la no paternidad del demandante. Al efecto este Tribunal de Casación deja sentado que: **La presunción constante de la norma transcrita, constituye una prueba tasada que tiene por objeto establecer la filiación como efecto de la negativa a la práctica de esta prueba científica para fundamentar la imposición de una pensión alimenticia y no prevé otro supuesto, ni otro efecto jurídico, constituye una excepción al sistema de la sana crítica en la valoración de la prueba, asumido por la legislación ecuatoriana, que no se puede aplicar de manera inversa; la presunción positiva como consecuencia de un hecho negativo implica el presumir como cierto el hecho desconocido de la paternidad o maternidad, presunción positiva que no puede trastocarse por voluntad de las partes o el juez en presunción negativa, para destruir la validez jurídica de un acto legalmente realizado como el reconocimiento voluntario de paternidad que resulta un hecho conocido. De lo señalado este Tribunal, deja establecida la improcedencia de la aplicación de la regla de presunción de filiación por negativa al examen de ADN, para destruir la filiación establecida en forma legal.** Razón, por la que no acepta el cargo y al no haberse vulnerado una norma de valoración de la prueba, no procede el análisis de vulneración de las normas que como efecto de aquella el demandante acusa como infringidas. Por las consideraciones que anteceden, este Tribunal de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, no casa la sentencia dictada el 18 de enero de 2013, a las 08H40, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (…) (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El señor Domingo Ramiro Terán Villegas, en juicio ordinario, demandó a la señora Ruth Ximena Ortega

Galarza, en calidad de madre y representante de la niña NN[1], la impugnación del reconocimiento voluntario de paternidad de la menor.

Dicha acción fue conocida en primera instancia por el juez vigésimo tercero de lo civil de Pichincha, quien pese a reconocer que no existía prueba de ADN, por cuanto dicha diligencia no pudo llevarse a cabo debido a la inasistencia reiterada de la madre al cumplimiento de la misma, desechó la demanda mediante sentencia del 18 de enero de 2013 a las 08h40. Inconforme con la decisión, el accionante presentó recurso de apelación.

Por sorteo de ley, le correspondió conocer el recurso de apelación a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, quienes a petición de parte ordenaron la práctica del examen de ADN, la cual no se llevó a cabo por inasistencia de la madre, por lo que los jueces de la Sala resolvieron declarar sin lugar la demanda.

De la sentencia dictada, el señor Domingo Terán interpuso recurso de casación ante los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, quienes una vez analizados los hechos del caso, resolvieron no casar la sentencia.

Del fallo emitido por los jueces de la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, el actor no presentó ni aclaración ni ampliación, y quedó la sentencia ejecutoriada, por lo que el señor Domingo Ramiro Terán Villegas interpuso la presente acción extraordinaria de protección.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

El legitimado activo en su demanda manifiesta que inició un juicio ordinario de impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad, mismo que fue declarado sin lugar, tanto en primera como en segunda instancia, a pesar de que solicitó se practique una prueba de ADN, diligencia que no pudo llevarse a cabo por cuanto la madre de la menor no concurrió a su realización en las fechas señaladas para el efecto, lo que a criterio del accionante evidencia la mala fe de la demandada, vulnerando de esta manera los principios de tutela judicial efectiva de los derechos, seguridad jurídica, buena fe y lealtad procesal, verdad procesal e interpretación de normas procesales.

En efecto, manifiesta que en la sentencia de segunda instancia, los juzgadores, equivocada e inmotivadamente, interpretaron el artículo innumerado 10 literal **a** del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia[2], pues se permiten modificar dicha disposición y dicen: "Las presunciones deben constar en la ley y aplicarse a favor de quien ha sido previstas, esta norma establece una presunción de hecho a favor de los niños y adolescentes, en el sentido de que en el evento de existir negativa a practicarse el examen de ADN, se presumirá de hecho la filiación por relación de parentesco en el caso de los demás parientes (…) y en la misma providencia se fijará la pensión alimenticia (…)", lo que les lleva a interpretar que tal presunción legal no permite declarar la paternidad, sino que aquella no tiene otro efecto que el de permitir la fijación provisional de alimentos, apreciando la negativa del presunto padre o madre como indicio de mala fe, mas no como un hecho que permita declarar la paternidad, requiriéndose para ese fin un juicio de conocimiento.

Indica además que se omitió también la aplicación del artículo en el innumerado 13 del Código de la Niñez y Adolescencia, dentro de la valoración de la prueba, que se refiere a la suficiencia de la prueba de ADN, misma que con las condiciones de idoneidad y seguridad previstas en esta ley, se tendrá por suficiente para afirmar o descartar la paternidad o maternidad. No será admitida la dilación de la causa a través de la petición de nuevas pruebas, salvo que se fundamente y pruebe el incumplimiento de las condiciones previstas en la presente ley. Si esta disposición establece la suficiencia del examen de ADN y que no se admite la petición de nuevas pruebas, entonces, el criterio de los juzgadores, plasmado en la sentencia, es una indebida motivación en la aplicación de la norma que permite, por el contrario, la aplicación de la presunción legal de la NO PATERNIDAD.

Expresa que la sentencia de casación, por su parte, deja sentado que la presunción –referida durante el proceso– constituye una prueba tasada que tiene por objeto establecer la filiación como efecto de la negativa a la práctica de esta prueba científica para fundamentar la imposición de una pensión alimenticia y "no prevé otro presupuesto, ni otro efecto jurídico, constituye una excepción al sistema de la sana crítica en la valoración de la prueba, asumido por la legislación ecuatoriana, que no se puede aplicar de manera inversa".

Afirma el accionante que el fallo impugnado menoscabó su posición jurídica, al disminuir la eficacia jurídica de su pretensión, pues aquella tuvo como argumento una predisposición de orden ideológica/jurídica de las juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia que se revela en la *ratio decidendi* de la sentencia, en virtud

[1] La Corte Constitucional omitirá el nombre de la menor, con el objeto de tutelar sus derechos de libertad, conforme a lo dispuesto en el artículo 66, numerales 3, literales a) y b), 18 y 20 de la Constitución de la República del Ecuador.

[2] **Artículo 135.- Artículo Innumerado 10.-** Obligación del presunto progenitor.-El Juez/a fijará la pensión de alimentos a favor del niño, niña o adolescente a una persona cuya filiación o parentesco en el caso de los demás parientes consanguíneos no ha sido legalmente establecida, de acuerdo con las siguientes reglas: **a)** En el evento de existir negativa por parte del demandado o demandada a someterse a las pruebas científicas de ADN que el Juez/a disponga, se presumirá de hecho la filiación o relación de parentesco en el caso de los demás parientes consanguíneos, con el alimentario y en la misma providencia se fijará la pensión provisional, la cual será exigible desde la presentación de la demanda.

de la cual, cuando el padre se niega a practicarse el examen científico de ADN se aplica la presunción de paternidad en su contra, y cuando la madre, por sus propios derechos y además en representación de los derechos del menor se niega, no se aplica la misma presunción.

A criterio del legitimado activo, resulta indiscutible que la presunción carece de objetividad, pues no es posible admitir que en el caso del padre aplica la presunción y en el caso de la renuencia de la madre no, pues la valoración no es objetiva, es absolutamente discriminatoria y atenta al derecho de igualdad material, y constituye un obstáculo inconstitucional e ilegítimo para la vigencia de los principios constitucionales. La prueba científica de ADN presentada en la instancia de casación, no valorada en la decisión judicial, que se quedó en las presunciones, es OBJETIVA: "determina que no soy el padre biológico de la menor y que accedí a ella, inducido por ERROR Y DOLO en la realización del acto jurídico del reconocimiento, en consecuencia con VICIOS en el consentimiento".

Por último, expone que debió aplicarse al contrario de la invocación de la contraparte esta pericia científica, que para tal efecto, no afecta los derechos humanos y hace posible el derecho a la integridad personal de la menor, de conformidad con el artículo 66 numeral 3 literal **d** de la Constitución de la República, pues hace prevalecer, inmotivadamente, por decir lo menos, "el principio constitucional del interés superior del niño" a favor de quien figura como "hija" por sobre el "principio constitucional de la dignidad humana" o "pro homine" de quien tiene la calidad de "padre", es desconocer el actual modelo de interpretación dinámica del sistema constitucional.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada

A criterio del accionante, a través de la sentencia impugnada se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: el de la igualdad material; el de la dignidad humana; el del libre desarrollo de la personalidad; el debido proceso en la garantía de la motivación; el de la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 11 numerales 2 y 7; 66 numeral 5; 76 numeral 7 literal **l**, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, el legitimado activo solicita a la Corte Constitucional:

> (…) que la sentencia de 22 de abril de 2014, las 09h51, sea declarada inválida jurídicamente, a objeto de la reparación integral de mis derechos constitucionales vulnerados que fueron invocados en el proceso ordinario y en especial, en la impugnación extraordinaria de casación, y, en consecuencia, sean reparados mediante la expedición de una nueva sentencia, que recoja los argumentos de la declaración de la violación dictaminada por la Corte Constitucional, por acción y omisión, ordenando la reparación integral de mis derechos afectados (…) (sic).

Contestación a la demanda

Comparecencia de las partes

Doctoras María Rosa Merchán Larrea, Rocío Salgado Carpio y María del Carmen Espinoza Valdiviezo, juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia

A fojas 39 del expediente constitucional consta el informe remitido por las juezas de la sala de casación, quienes en lo principal manifiestan que:

> La sentencia de casación impugnada a través de la acción extraordinaria de protección, en su conocimiento, resolvió el cargo formulado por el recurrente contra la sentencia de segunda instancia, ´…se equivocaron al interpretar erróneamente el artículo 10 (135) literal a) del Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia. También omiten, la aplicación dentro de la valoración de la prueba, el artículo en el innumerado 13 (…) si está disposición establece la suficiencia del examen de ADN y que no se admite la petición de nuevas pruebas entonces el criterio de los juzgadores plasmado en la sentencia recurrida es un error en la aplicación de la norma que permite la aplicación de la presunción legal de la NO PATERNIDAD…sic y lo hizo señalando que la presunción constante en el artículo 10 de los innumerados de la Ley Reformatoria al Título V DERECHO DE ALIMENTOS, que tiene por objeto establecer la filiación como efecto de la negativa a la práctica de esta prueba científica, para fundamentar la imposición de una pensión alimenticia y no prevé otro presupuesto, ni otro efecto jurídico, constituye una excepción al sistema de la sana crítica en la valoración de la prueba, asumido por la legislación ecuatoriana, que no se puede aplicar de manera inversa; esto es que la presunción positiva como consecuencia de un hecho negativo implica el presumir como cierto el hecho desconocido de la paternidad o maternidad, presunción positiva que no puede trastocarse por voluntad de las partes o el juez en presunción negativa, para destruir la validez jurídica de un acto legalmente realizado como el reconocimiento voluntario de paternidad, que resulta un hecho conocido.
>
> Que, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución, emitió la resolución 05-2014 con efectos generales y obligatorios, publicada en el registro oficial 346 de 02 de octubre de 2014, que declara la existencia del precedente jurisprudencial obligatorio por reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho: **PRIMERO.** El reconocimiento voluntario de hijas e hijos tiene el carácter de irrevocable. **SEGUNDO.** El legitimado activo del juicio de impugnación de reconocimiento es el hijo/a y/o cualquier persona que demuestre interés actual en ello, excepto el reconociente, quien solo puede impugnar el acto del reconocimiento por vía de nulidad del acto, acción que ha de prosperar, en tanto logre demostrar que, al momento de otorgarlo no se ha verificado la concurrencia de los requisitos indispensables para su validez; la ausencia de vínculo consanguíneo con el reconocido

a través de la práctica del examen de ADN, no constituye prueba para el juicio de impugnación del reconocimiento en el que no se discute la verdad biológica.

De lo señalado, este Tribunal expresa, con fundamento en la resolución del Pleno con carácter vinculante ya citada, que el reconociente no es legitimado activo en la acción de impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad; que le asiste el derecho a demandar la nulidad relativa del acto propio de reconocimiento cuando su consentimiento hubiese estado viciado por error, fuerza o dolo, de acuerdo a las normas generales de la nulidad.

Procurador General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, limitándose a señalar la casilla constitucional N.° 18 para los fines pertinentes, sin emitir ningún pronunciamiento al respecto. (Fojas 35 del expediente).

Tercero con interés en la causa

Señora Ruth Ximena Ortega Galarza

Pese a haber sido legal y debidamente notificada, la señora Ruth Ximena Ortega Galarza, no ha comparecido ni ha señalado casilla constitucional dentro de la presente causa. (Fojas 33 expediente constitucional).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es el órgano competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b**, y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario, Domingo Ramiro Terán Villegas, se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y de conformidad con el artículo 439 *ibídem*, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis Constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República[3], la acción extraordinaria de protección tiene por objeto el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en una vulneración de las normas constitucionales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino a la inversa, pues permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, este Organismo ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se haya vulnerado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos, sin que ello signifique intromisión a la independencia del juez.

Por tanto, la finalidad de esta garantía jurisdiccional de derechos se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

Determinación del problema jurídico

Con los antecedentes fácticos y jurídicos expuestos, y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia del 22 de abril de 2014, dictada por las juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia

[3] 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.
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 recurrentes demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución. ¡'089734212349078'

y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0083-2013, que no casa el fallo recurrido, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La sentencia del 22 de abril de 2014, dictada por las juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0083-2013, que no casa el fallo recurrido, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El accionante, en su demanda, indica que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos constitucionales, por cuanto aduce que carece de motivación, aspecto que lleva a los juzgadores a no casar la sentencia y, en consecuencia, confirmar el fallo que resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto.

El derecho constitucional al debido proceso es sin duda el pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas, por cuanto a través del mismo se garantiza la protección de otros derechos constitucionales, cuyo objetivo se encuentra encaminado de manera prioritaria a que todas las personas cuenten con un proceso sencillo, justo, ajustado a derecho, mediante el cual pueden hacer uso de sus garantías durante todas las etapas del procedimiento.

Dentro de este derecho se encuentra el derecho a la defensa, compuesto por una serie de garantías, una de ellas es precisamente la motivación, la cual conforme a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, consagra:

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

De lo anotado podemos colegir que la motivación constituye un deber para toda autoridad pública, que consiste en argumentar razonada y lógicamente los motivos por los cuales ha tomado determinada decisión, con lo cual se logra que la ciudadanía, mediante el conocimiento y el entendimiento de las decisiones judiciales, pueda, como actor social, cumplir el rol de veedor de las actuaciones de los operadores de justicia, con la finalidad de evitar la arbitrariedad del juzgador.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la motivación es:

> (…) un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello (…)[4].

Por otro lado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 4 numeral 9, respecto a la motivación, establece que:

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

De lo dicho se desprende que la motivación, por un lado, es condición para el efectivo goce de los derechos y el control social sobre las actuaciones públicas, y por otro, impone una obligación que recae en las autoridades públicas, que de no ser acatada puede llevar a la sanción de dichas autoridades, por lo que las resoluciones jurisdiccionales deben estar revestidas de un gran ejercicio argumentativo por parte de los juzgadores al momento de emitir las mismas, pues no es suficiente con enunciar normas jurídicas sin explicar la pertinencia de su aplicación al caso.

La Corte Constitucional, en su sentencia N.º 097-13-SEP-CC, caso N.° 1614-11-EP, del 26 de noviembre de 2013, ha manifestado que:

> (…) el derecho constitucional a la motivación exige que los jueces realicen una mayor labor argumentativa al momento de emitir sus fallos, sin que para ello se limiten a enunciar de forma aislada normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que por el contrario realicen una correlación de los unos con los otros y a partir de ello, emitan sus respectivas conclusiones de forma lógica, que permita a la ciudadanía conocer cuáles fueron las razones que llevaron al operador de justicia a tomar una decisión determinada[5].

Además, existen también obligaciones que van más allá de la mera verificación de que se hayan citado normas y principios, así como la demostración de cómo se aplican al caso concreto. El examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte manifestó:

> La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectivo[6].

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-13-SEP-CC, caso N.º 1520-10-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 097-13-SEP-CC, caso N.° 1614-11-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP del 18 de septiembre de 2013.

Por lo tanto, siguiendo el criterio reiterado de esta Magistratura Constitucional, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012, para que se consideren las resoluciones debidamente motivadas deben contener al menos tres requisitos, así lo ha expresado:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[7].

Considerando los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, la Corte Constitucional estima pertinente analizar la sentencia.

Al respecto, para establecer si el fallo impugnado cumple el requisito de razonabilidad, se debe analizar que la misma se encuentre conforme lo determinado en la Constitución de la República y los principios que en ella se incluyen. A estas se suman las normas de derechos humanos que se encuentran contenidas en los Instrumentos Internacionales, que ratificados por el Ecuador, forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad. Así, diremos que una sentencia cumple el requisito de la razonabilidad, en tanto guarde armonía con el derecho constitucional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión adoptada por el juzgador se fundamente en normas que son conformes con la Constitución, y no en aquellas que contraríen la misma.

En el presente caso, se puede apreciar que nos encontramos frente a una resolución emitida en una demanda de impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad, en el cual las juezas de la Sala inician su análisis refiriéndose a la figura del reconocimiento voluntario previsto en el artículo 247 del Código Civil[8], señalando que este es un acto jurídico constitutivo del estado civil para el cual la ley no ha previsto revocatoria, por cuanto genera responsabilidades y vínculos que no se pueden poner en juego por la simple voluntad del reconociente, como son las obligaciones de cuidado y crianza; lazos afectivos que son indispensables para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, lo que acorde con el principio del interés superior del niño, consagrado en el artículo 44 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 3 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, debe ser observado por las instituciones, autoridades y tribunales de justicia.

Asimismo, sostienen que dicho acto voluntario puede ser impugnado por el reconocido en cualquier tiempo, tal como lo establece el artículo 250 del Código Civil, en virtud del derecho constitucional a la identidad, pudiendo también impugnarlo cualquier persona que pruebe interés actual en ello, cuando justifique los presupuestos previstos en el artículo 251[9] del cuerpo legal invocado.

Finalmente, las juezas nacionales de casación citan el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, disposición internacional que manifiesta que: "1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley; y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada".

En virtud de las premisas legales que constituyen el argumento principal de la decisión judicial que respalda la juridicidad de no casar la sentencia, cabe mencionar que el derecho constitucional a la identidad, impugnado durante el proceso ordinario, es personalísimo, pues no solamente involucra el nombre y el apellido, sino es un derecho humano que comprende derechos correlacionados: a tener un nombre propio, a conocer la propia historia filial, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad; razón por la cual le pertenece a todas las personas, sin discriminación. El Estado está obligado a garantizar dicho derecho mediante la ejecución de todos los medios de los que disponga para hacerlo efectivo, y es obligación del mismo precautelar el derecho a la identidad a través de la aplicación de las normas legales pertinentes, como ocurre en este caso.

Privar a la menor NN, de uno de los elementos de su derecho a la identidad, en este caso el apellido paterno con el que se le ha conocido e identificado durante los años que tiene de vida, sería atentar contra su interés superior. Por tanto, de conformidad con el artículo 3 de la Convención del Niño, la demanda es improcedente, pues pretende contrariar el ordenamiento jurídico que establece el derecho a la identidad.

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.° 1212-11-EP del 21 de junio de 2012

[8] Artículo 247.- El reconocimiento es un acto libre y voluntario del padre o madre que reconoce.

[9] Artículo 251.- El reconocimiento podrá ser impugnado por toda persona que pruebe interés actual en ello. En la impugnación deberá probarse alguna de las causas que en seguida se expresan: 1º.- Que el reconocido no ha podido tener por madre a la reconociente, según el Título X; 2º.- Que el reconocido no ha podido tener por padre al reconociente, según la regla del Artículo 62; y, 3º.- Que no se ha hecho el reconocimiento voluntario en la forma prescrita por la ley.

En concordancia con lo anotado y del análisis de la fundamentación expuesta en la decisión judicial impugnada, esta Corte evidencia que la misma se sustenta en disposiciones jurídicas que regulan lo atinente al reconocimiento voluntario de paternidad y los requisitos que deben observarse al momento de impugnar el mismo, sin que existan argumentos que sean contradictorios con lo consagrado en la Constitución de la República, específicamente en lo referente al derecho a la identidad, la Corte Constitucional colige que el requisito de razonabilidad ha sido cumplido en la decisión judicial analizada.

Ahora bien, el presupuesto de la lógica permite verificar que la misma se estructure ordenadamente, de tal forma que guarde la debida coherencia y relación entre los hechos fácticos y las normas jurídicas, a fin de que los criterios jurídicos vertidos a lo largo de la sentencia guarden un hilo conductor con los antecedentes de hecho puestos en su conocimiento.

Así, la Sala, al momento de realizar el respectivo análisis, en el segundo considerando de la sentencia, empieza definiendo la casación y cómo se concibe a esta dentro del ordenamiento ecuatoriano. En el tercero, plantea el problema jurídico que debe resolver la Sala, esto es: ¿Si en un proceso de impugnación de reconocimiento voluntario, en el que el demandante manifiesta haber reconocido a la niña como suya porque se le hizo creer que era su hija, sin justificar la concurrencia de vicio de consentimiento alguno, se debe aceptar la demanda aplicando la presunción negativa de hecho contenida en el artículo innumerado 10 del Código de la Niñez y Adolescencia, como presunción que permite descartar la paternidad, en consideración a que la madre de la menor no ha permitido la práctica del examen biológico de ADN? El cuarto expone los criterios sobre los cuales el tribunal realizará su análisis, siendo estos: el reconocimiento voluntario, su impugnabilidad, la práctica del examen de ADN y su idoneidad en los juicios de esta clase.

En efecto, la sentencia impugnada ha establecido las siguientes premisas: i) El reconocimiento voluntario de paternidad o maternidad previsto en el artículo 247 y siguientes del Código Civil, constituye un acto jurídico constitutivo del estado civil, para el cual la ley no ha previsto revocatoria. ii) La práctica del examen de ADN, como prueba que permite establecer la filiación o parentesco, es idónea dentro de los juicios de impugnación de paternidad o maternidad, no así en los juicios de impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad, que solo prosperan cuando el reconociente demuestra ya no la ausencia de vínculo consanguíneo con el reconocido, sino que el acto de reconocimiento, acto jurídico propio, es el resultado de la concurrencia de vicios de consentimiento o ilicitud de objeto.

Al realizar el análisis de lo decidido por la Sala de apelación en la sentencia recurrida, indica que la misma ha interpretado en debida forma la realización del reconocimiento voluntario de paternidad, toda vez que de conformidad con el artículo 34 de la Ley de Registro Civil, la declaración al momento de inscribir el nacimiento tiene el valor de reconocimiento del hijo/a, si fuera hecha personalmente por el padre o por la madre, o por ambos.

En este punto, cabe resaltar que el presente caso tiene un trámite ordinario y se trata de impugnación del reconocimiento voluntario de paternidad, por lo que la falta de comparecencia de la parte demandada (madre e hija) a las pruebas científicas de ADN, resulta inoficiosa y no opera, pues no se trata de declaración de paternidad o maternidad; la renuencia o negativa de estos no se presume para declararla, ya que ello procede únicamente en juicios que tienen trámite especial y que están normados en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, normativas que no pueden ser aplicadas en este caso en concreto, pues, como se ha indicado, este proceso se trata de un juicio ordinario y la presunción legal de filiación se aplica en procedimientos especiales.

Por tanto, la sentencia cuestionada concluye acertadamente manifestando que:

> (…) La presunción positiva como consecuencia de un hecho negativo implica el presumir como cierto el hecho desconocido de la paternidad o maternidad, presunción positiva que no puede trastocarse por voluntad de las partes o el juez en presunción negativa, para destruir la validez jurídica de un acto legalmente realizado como el reconocimiento voluntario de paternidad, que resulta un hecho conocido. De lo señalado este Tribunal, deja establecida la improcedencia de aplicación de la regla de presunción de filiación por negativa de examen de ADN, para destruir la filiación establecida en forma legal.

El tema de la impugnación de reconocimiento voluntario ha sido desarrollado mediante la triple reiteración de la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia, así:

> 1) El reconocimiento voluntario de hijos e hijas tiene el carácter de irrevocable. 2) El legitimado activo del juicio de impugnación de reconocimiento voluntario es el hijo/a y/o cualquier persona que demuestre interés actual en ello, excepto el reconociente, quien solo puede impugnar el acto de reconocimiento por vía de nulidad de acto, acción que ha de prosperar, en tanto logre demostrar que, al momento de otorgarlo, no se ha verificado la concurrencia de los requisitos indispensables para su validez; la ausencia de vínculo consanguíneo con el reconocido a través de la práctica del examen de ADN, no constituye prueba para el juicio de impugnación de reconocimiento, en que no se discute la verdad biológica[10].

En tal virtud, se evidencia con claridad que la sentencia de casación no ha vulnerado ninguna norma atinente a la valoración de la prueba, por lo que resulta improcedente la vulneración de las normas que se señalan como infringidas por el legitimado activo.

En este orden de ideas, se puede concluir que la Sala de Casación, al momento de analizar sobre el asunto controversial, esto es, la impugnación de reconocimiento voluntario de paternidad, ha seguido un orden lógico y

[10] Pfr. Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores, Resolución de Triple Reiteración N.° 05-2014. R.O. S. 346, de 02 de Octubre de 2014.

argumentado, pues en efecto, las normas y principios que se han aplicado a este caso son los pertinentes, es decir, existe una correspondencia entre los antecedentes de hecho, los principios y normas jurídicas aplicables, así como la relación de estos con la decisión adoptada, que es la de no casar la sentencia recurrida. Por tanto, el fallo cuestionado cumple con el requisito de la lógica.

En lo que se refiere al requisito de la comprensibilidad, la misma exige que la sentencia sea redactada en un lenguaje pertinente, sencillo y claro, que no solo sea entendido por las partes procesales, sino por toda la ciudadanía, que a través de ella se adquieran conocimientos en derecho y que la misma goce de legitimidad; así lo exige el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando dice: "Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte".

De la lectura del fallo impugnado se puede apreciar que el lenguaje utilizado por las juezas de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia es sencillo, pues utilizan términos claros y precisos que permite su entendimiento por parte del auditorio social, por lo que esta Corte observa que la decisión impugnada cumple con este parámetro.

Por las consideraciones expuestas y de lo analizado en los párrafos precedentes, la Corte Constitucional concluye que la sentencia recurrida ha cumplido con los parámetros de la motivación; en consecuencia, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0858-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio del 2015

SENTENCIA N.º 207-15-SEP-CC

CASO N.º 1367-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, por sus propios derechos, presentó el 31 de julio de 2012 una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a la época, en el juicio laboral signado con el N.°151-2009.

El 06 de septiembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 1367-12-EP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunesy Manuel Viteri Olvera, el 27 de septiembre de 2012 admitió

a trámite la causa N.° 1367-12-EP y dispuso que se efectúe el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

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

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, indicó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió conocer el caso N.º 1367-12-EP a la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra.

El 13 de noviembre de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.° 1367-12-EP, a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el plazo de 5 días, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida.

Antecedentes fácticos

La señora Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, por sus propios derechos, presentó demanda laboral en contra de las autoridades de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), en razón que a su criterio, la referida empresa le habría despedido de forma intempestiva.

Esta causa fue sustanciada por el juez quinto del Trabajo de Pichincha, quien aceptó parcialmente la demanda. De esta decisión las partes procesales interpusieron recurso de apelación, el cual recayó en la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, instancia que desestimó el recurso interpuesto por la parte actora y aceptó parcialmente el recurso interpuesto por la entidad demandada.

En tal virtud, la actora interpuso recurso de casación que fue conocido por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, quienes el 03 de julio de 2012, no casaron la sentencia recurrida.

De la solicitud y sus argumentos

La señora Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, por sus propios derechos, presentó el 31 de julio de 2012 una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a la época, en el juicio laboral signado con el N.°151-2009.

En lo sustancial, la accionante en su demanda señaló que la decisión demandada vulneró sus derechos constitucionales, por cuanto la referida Sala con "ilegales e inconstitucionales argumentos interpretó erróneamente" el contenido del artículo 4 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores, en virtud de lo cual, consideraron que por estar "estipulado en el artículo 4 del mencionado Quinto Contrato Colectivo de Trabajo", la accionante no estaba amparada y protegida por el mismo.

La legitimada activa agregó que el artículo 4 del Quinto Contrato Colectivo señalaba: "El presente Contrato Colectivo ampara y protege a los trabajadores que prestan sus servicios a la EMASEO, sea a jornal o nombramiento; exceptuando a los comprendidos en el Art. 253 del código del Trabajo". En este sentido, la accionante cuestionó que habiendo la Sala de casación "reconocido" que su labor fue la de secretaria y asistente, "como fue posible jurídicamente y hasta racionalmente que la sala haya dicho que me excluye el artículo 4 del Quinto Contrato Colectivo de Trabajo, ocurrencia ésta de la Sala que por ventaja es solo eso".

De igual forma, la accionante determinó que la norma contenida en el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, es terminante y clara "al disponer que quienes no están amparados por el Contrato Colectivo, son los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo". En este sentido, la accionante señala que en su caso "no soy, ni representante ni funcionaria con nivel directivo o administrativo, sino secretaria y asistente administrativo, por consiguiente, la condición jurídica para no estar amparada por el Contrato Colectivo es que se desempeñe la función como representante y funcionarios con nivel directivo o administrativo".

La accionante refiriéndose a la sala casacional señaló que "no se requiere ningún conocimiento jurídico extraordinario el que no sea saber leer, para entender que como ustedes bien lo reconocen que mi labor fue la de secretaria, esto es, de carácter administrativo". No obstante, agregó que la sala "atropelló de manera arbitraria" sus derechos constitucionales.

Por último, la accionante aseveró que habiendo demostrado que la sala "en absoluto motivó la sentencia materia de la presente acción extraordinaria de protección", puesto que únicamente se limitó a señalar que los jueces "ad quem" aplicaron correctamente las normas constitucionales y legales aplicables al caso, "a tal punto que en la inconstitucional e injurídica sentencia de casación en la parte última de ésta" consta que ha sido correctamente aplicada la norma contenida en el artículo 35 numerales 3, 9 inciso cuarto y 12 de la Constitución Política de 1998, vigente a esa fecha.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de la accionante es que se acepte la presente acción y se declare la vulneración de los derechos constitucionales citados en su demanda, a más de dejar sin efecto la decisión del 03 de julio de 2012 dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se le liquide conforme a "los intereses que ordena el artículo 44 del Quinto Contrato colectivo de Trabajo vigente a la fecha del despido intempestivo".

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia expedida el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de

la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual decidió no casar la sentencia venida en grado dentro del juicio laboral N.° 151-2009.

La sentencia impugnada señala en lo principal lo siguiente:

> CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.-Sala de lo Laboral.- Quito, julio 03 de 2012, a las 09H55.- VISTOS… SEGUNDO.- COMPETENCIA.-El Tribunal es competente para reconocer el recurso de casación en virtud de las disposiciones contenidas en los Arts. 184 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador; 183 inciso quinto; 184 y 191 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial; 1 de la Ley de Casación y 613 del Código del Trabajo… TERCERO.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE CASACIÓN.- La casacionista fundamenta su recurso en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; pues manifiesta que, las normas de derecho que se han infringido son los Arts. 247, 23, 220, 244 del Código del Trabajo; 4 y 26 del Quinto Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Empresa EMASEO y el Comité de Empresa "Febrero 18" de los trabajadores de EMASEO, Art. 35 numerales 3 y 12, 24 inciso primero, 18, 163, 272 y 273 de la Constitución de la República del Ecuador… CUARTO.- MOTIVACION.- Conforme el mandato contenido en el Art. 76, numeral 7 letra l) de la Constitución de la República las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas…. Cumpliendo al obligación constitucional de motivación antes señalada, esta Sala fundamenta su resolución en el análisis que se expresa a continuación… (Errónea interpretación). El Art. 35 numeral 12 de la Constitución de la República, vigente hasta el 19 de octubre del 2008, señala "Se garantizará especialmente la contratación colectiva; en consecuencia, el pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral". El Art. 4 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores, estipula "AMBITO DE APLICACIÓN DE ESTE DOCUMENTO. El presente contrato Colectivo ampara y protege a los trabajadores que prestan sus servicios a la EMASEO, sea a jornal o nombramiento; exceptuando a los comprendidos en el Art. 253 del Código del Trabajo". El Art. 253 del código del Trabajo, actual Art. 247, determina el límite de amparo de los contratos colectivos y señala que estos "no amparan a los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que, total o parcialmente, se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales"… EMASEO, es una persona jurídica de Derecho Público, por lo mismo la actividad administrativa realizada por la accionante como establece la Sala en el fallo impugnado, no está amparada por el Contrato Colectivo. De lo analizado se concluye que no existe errónea interpretación de las normas legales y contractuales que señala la recurrente… (Aplicación indebida). El Art. 10 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores, señala "SALARIOS.- La Empresa Metropolitana de Aseo se obliga a pagar mensualmente a sus trabajadores desde el 1 de enero del año 2002, los salarios básicos que constan a continuación, por cada una de las denominaciones de cargo…" El cargo desempeñado por la accionante no está entre los que determina esta disposición; ello corrobora que está excluida del amparo de la contratación colectiva; circunstancia que se analiza en el fallo de segunda instancia, por lo tanto no existe aplicación indebida de dicha norma… (Falta de aplicación). En la especie la Sala de alzada, en el Considerando Cuarto de la sentencia, luego de analizar las pruebas presentadas por las partes, establece que las funciones realizadas por la actora fueron de carácter administrativo, y que, por lo tanto no está amparada por el Contrato Colectivo; por ello precisamente aplica correctamente el Art. 35 numeral 9 inciso cuarto, 3 y 12 de la Constitución Política del Estado, vigente a la fecha en que termina la relación laboral entre las partes, así como el Art. 24 numeral 1 ibídem respetando el debido proceso. No se observa falta de aplicación de los Arts. 272 y 273 ibídem, pues la Sala en la sentencia impugnada observa las disposiciones constitucionales, legales y contractuales aplicables al caso que juzga. En virtud de lo expuesto, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, no casa la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Quito, hoy Corte Provincial el 21 de agosto del 2008 (…).

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

Los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia señalaron en el escrito presentado el 17 de noviembre 2014, que consta de foja 16 a 17 del expediente constitucional, que en la sentencia emitida el 03 de julio de 2012, el tribunal casacional explicó que "si bien la relación laboral entre las partes estaba amparada por el Código del Trabajo", de conformidad con la norma contenida en el artículo 35 numeral 9 cuarto inciso de la Constitución Política de 1998, al considerarse que las actividades de la Empresa Metropolitana de Aseo EMASEO, pueden ser asumidas por delegación total o parcial al sector privado, sostuvo que la actora no está amparada por la contratación colectiva.

Agregaron que la norma contractual prevista en el artículo 4 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores excluye a los trabajadores y funcionarios comprendidos en el artículo 253 del Código del Trabajo, vigente a la época, sin que a los jueces les competa interpretar lo pactado en el contrato colectivo, sino aplicar estrictamente en los términos en que se estipula.

En este sentido, señalaron que el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, determinaba el límite de amparo de los contratos colectivos, y al ser EMASEO una persona jurídica de derecho público, la actividad administrativa realizada por la actora en su calidad de asistente secretaria en la gerencia de operaciones, no está amparada por el Quinto Contrato Colectivo, por así haberlo pactado las partes contratantes.

Finalmente, alegaron que la sentencia dictada está sustentada en las normas contenidas en los artículos 35 numerales 9 y 12, cuarto inciso de la Constitución de 1998, y que por tanto, en el caso de la recurrente no procede el pago de las indemnizaciones y beneficios previstos en dicho pacto colectivo, razón por la cual no existe vulneración de los derechos constitucionales citados por la accionante.

Procuraduría General del Estado

Consta a fojas 19 del expediente constitucional el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual compareció al proceso y señaló la casilla constitucional N.º 18 para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

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

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

> La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional[1].

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

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 067-10-SEP-CC, caso N.° 0945-09-EP.

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

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una instancia adicional, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede analizar, menos aún resolver cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

Determinación de los problemas jurídicos

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones judiciales motivadas, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

2. La decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones judiciales motivadas, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

Antes de analizar el problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: "(…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda

la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces…"[2] .

Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> (…) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial[3].

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

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho.

Dentro de esta serie de garantías, establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **l**, el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos, y en caso de no estar debidamente motivadas, dichas resoluciones serán consideradas nulas.

En armonía con la norma constitucional *ut supra*, el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la justicia constitucional se fundamenta en los siguientes principios:

> Art. 4.- (…) 9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte. (…).

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón, la motivación constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

A partir de las citadas normas constitucionales y legales, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

> (…) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (…)[4].

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional, lógica y comprensible que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación, sino que debe sustentarse bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo.

En este punto, es preciso hacer referencia a que la accionante, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, manifestó que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, la decisión no se encuentra debidamente fundamentada.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, de acuerdo a lo establecido por esta Corte, debe observar el cumplimiento de tres criterios que deben verificarse para el ejercicio efectivo de la misma: 1) razonabilidad; 2) lógica; y, 3) comprensibilidad. En relación a estos, este máximo organismo de interpretación constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> (…) la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

> cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general (…)[5].

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y, consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub júdice*, determinando si la sentencia impugnada cumple con los criterios de motivación antes indicados.

Sobre la razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada es la razonabilidad, que consiste en que la resolución debe ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto.

Al revisar el fallo demandado mediante la presente acción extraordinaria de protección se advierte que la sala de casación, en el segundo considerando, estableció su competencia para conocer el recurso de casación, conforme lo dispuesto en los artículos 184 numeral 1 de la Constitución de la República, 1 de la Ley de Casación, 184, 191 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y 613 del Código del Trabajo.

En el tercer considerando enunciaron los fundamentos del recurso de casación, explicando que el mismo fue sustentado en base a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, una vez que el recurrente manifiesto que las normas de derecho que se consideran infringidas en la decisión recurrida son las contenidas en los artículos 35 numerales 3 y 12; 24 inciso primero; 18, 163, 272 y 273 de la Constitución Política de 1998; 23, 220, 244 y 247 del Código del Trabajo; 4 y 26 del Quinto Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Empresa EMASEO y el Comité de Empresa "Febrero 18" de los trabajadores de EMASEO, y 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional de Trabajo OIT.

Al respecto, se advierte que en el cuarto considerando, la Sala de Casación centró su análisis en el caso, invocando la norma constitucional contenida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, referente a la motivación que deben tener las decisiones de los poderes públicos, por lo que señalaron que en cumplimiento de la obligación constitucional de motivar los fallos, realizarían el examen del recurso de casación interpuesto.

Ahora bien, con respecto a la errónea interpretación del artículo 35 numeral 12 de la Constitución Política de 1998, acusada por la accionante, se observa que los jueces casacionales analizaron dicha norma, la cual señala que el Estado garantizará de forma especial la contratación colectiva, y dedujeron que como consecuencia de aquello, "el pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral".

A continuación, los jueces accionados realizaron el análisis del artículo 4 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores, especialmente al examen sobre el ámbito de aplicación de dicho contrato, coligiendo que este pacto ampara y protege a los trabajadores que prestan sus servicios a EMASEO, sea a jornal o nombramiento, con excepción de aquellos comprendidos en el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, esto es, "representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que, total o parcialmente, se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales."

Posterior a dicho análisis, los jueces de sala determinaron que EMASEO es una persona jurídica de derecho público y que en virtud de aquello, el legislador ha señalado mediante el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, que "los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que, total o parcialmente, se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales", no estén amparados por el Contrato Colectivo. Con sustento en el análisis que precede, la sala concluyó que no existió errónea interpretación de las normas legales y contractuales señaladas por la recurrente.

Asimismo, con respecto a la aplicación indebida del artículo 10 del Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y sus trabajadores, referente a los salarios, la sala expuso que el cargo desempeñado por la accionante no se encontraba entre los que determina esta disposición y que, por tanto, no procedía el pago de las indemnizaciones y beneficios previstos en dicho pacto colectivo, razón por la cual no existió vulneración de los derechos constitucionales citados por la accionante.

En lo atinente a la falta de aplicación de normas, los jueces de casación señalaron que de la revisión de la sentencia recurrida se observa que los juzgadores *ad quem*, al establecer que la recurrente, Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, no estaba amparada por el Quinto Contrato Colectivo, una vez que sus funciones fueron de carácter administrativo, en observancia al debido proceso realizaron una correcta aplicación del artículo 24 numeral 1, y 35 numeral 9 inciso cuarto, 3 y 12, 272 y 273 de la Constitución Política de 1998, vigente a la fecha en que terminó la relación, con lo cual, concluye que "la Sala en la sentencia impugnada observa las disposiciones constitucionales, legales y contractuales aplicables al caso que juzga".

Como se puede apreciar en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, mediante un adecuado

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

análisis jurídico del caso, los jueces establecieron con claridad las normas constitucionales, legales y contractuales en virtud de las cuales explicaron la pertinencia de la aplicación de las normas jurídicas con los hechos del caso puestos a su consideración a través del recurso de casación, razón por la que se colige que la misma cumple con el parámetro de razonabilidad.

Sobre la Lógica

En cuanto al criterio de la lógica, esta Corte ha sostenido que consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican, con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial.

En el caso *sub examine* se observa que en los considerandos primero y segundo del fallo demandado, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia citaron los antecedentes del caso y la declaratoria de competencia para conocer el recurso de casación, en virtud de lo dispuesto en la Constitución y la ley de la materia.

En el tercer considerando enunciaron los fundamentos del recurso de casación, explicando que el mismo se sustenta en la aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de normas constitucionales, legales y contractuales por parte de los jueces casacionales en la sentencia recurrida.

En virtud de aquello, en el cuarto considerando, la sala de casación abordó el análisis tendiente a resolver la causa, enfatizando que conforme a la obligación constitucional de motivar las decisiones judiciales, su decisión fue cimentada con apego a dicho mandato constitucional.

En efecto, los jueces señalaron que conforme a la Constitución Política de 1998, aplicable al caso, se garantizó la contratación colectiva, lo cual implica que el "pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral". No obstante, en el caso concreto la sala señaló lo siguiente:

> (…) AMBITO DE APLICACIÓN DE ESTE DOCUMENTO. El presente contrato Colectivo ampara y protege a los trabajadores que prestan sus servicios a la EMASEO, sea a jornal o nombramiento; exceptuando a los comprendidos en el Art. 253 del Código del Trabajo". El Art. 253 del Código del Trabajo, actual Art. 247, determina el límite de amparo de los contratos colectivos y señala que estos "no amparan a los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que, total o parcialmente, se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales"… EMASEO, es una persona jurídica de Derecho Público, por lo mismo la actividad administrativa realizada por la accionante como establece la Sala en el fallo impugnado, no está amparada por el Contrato Colectivo (…).

En aquel sentido, los jueces coligieron que de conformidad con las normas invocadas, y al ser EMASEO una empresa de derecho público, la ley ha determinado que, entre otros, los funcionarios con nivel administrativo –de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que, total o parcialmente, se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales–, no estén amparados por el Contrato Colectivo, y en función de aquello determinaron que la recurrente, Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, se encontraba en esta situación, por cuanto sus funciones fueron de carácter administrativo.

Sumado a ello, la sala concluyó que de la revisión integral de la sentencia recurrida se corrobora que los jueces provinciales realizaron una correcta aplicación e interpretación de las normas aplicables al caso sometido a su conocimiento, puesto que luego del análisis de las pruebas presentadas por las partes procesales, encontraron que las funciones realizadas por la recurrente, Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez, fueron de carácter administrativo, y que, por lo tanto, no estaba amparada por el Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y el Comité de Empresa "Febrero 18" de los trabajadores de la referida empresa.

Desde esta perspectiva, se aprecia que los argumentos que sustentaron la decisión demandada están estructurados de forma coherente, pertinente y mediante un razonamiento sistemático que permite comprender el camino que condujo a los jueces casacionales a emitir dicha decisión, lo cual no implica una actuación arbitraria, puesto que se fundamentó en normas constitucionales, legales y contractuales conformes con la situación fáctica descrita.

Por todo lo expuesto, esta Corte determina que en el fallo accionado existe un adecuado enlace entre los hechos que constan del proceso y las normas jurídicas aplicables al presente caso, de manera que se cumple con el segundo parámetro de la motivación, esto es la lógica.

Sobre la Comprensibilidad

Este requisito consiste en el empleo, por parte del juzgador, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

Con respecto a este parámetro de la garantía de motivar las sentencias judiciales, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> (…) El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de 'comprensión efectiva' entendida como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte. (…)[6].

Visto así, se observa que en el fallo de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral N.° 151-2009, los jueces utilizaron un lenguaje sencillo, claro y comprensible, existiendo además una sistematización

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP

adecuada de los argumentos expuestos en ella, y por tanto, coherencia entre las premisas y la decisión final, mediante una argumentación judicial precisa y técnica, capaz de transmitir de modo coherente las razones en que se apoya el fallo.

En conclusión, de las consideraciones anotadas se desprende que la decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral N.°151-2009, contiene los parámetros requeridos para que las decisiones judiciales gocen de motivación, esto es, razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por consiguiente, la sentencia demandada se encuentra adecuadamente motivada, garantizando con ello el derecho constitucional a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos, con sujeción a la norma contenida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. La decisión judicial dictada el 03 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Previo a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso afirmar que el derecho a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, cuya legitimidad encuentra fundamentación en nuestra Carta Magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación al derecho a la seguridad jurídica, establece que este "(…) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

Esta Corte ha señalado sobre el derecho a la seguridad jurídica que:

> (…) constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (…)[7].

De tal forma, la seguridad jurídica representa la certeza del cumplimiento de normas claras y públicas contenidas en el ordenamiento jurídico, las mismas que deben ser aplicadas por la autoridad competente en concordancia con la Constitución de la República, constituyéndose tal garantía en un mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado.

La citada garantía tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Constitución de la República del Ecuador, generando certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, del resto de normas que formen parte del ordenamiento jurídico del país[8].

En ese sentido, el Estado, como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio, tiene la obligación de brindar "seguridad jurídica" al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que:

> Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (…)[9].

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (…)".

En aquel sentido, esta Corte ha señalado que el referido derecho guarda íntima relación con la garantía constitucional del debido proceso, puesto que al ser una característica de

[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 121-13-SEP-CC, Caso N° 0586-11-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

los derechos constitucionales, la interdependencia, toda autoridad pública está en la obligación de garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, a fin de asegurar el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.

Así, sobre la relevancia que tiene este derecho en el ordenamiento jurídico y en los procesos judiciales, en la sentencia N.° 153-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.° 1540-13-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

> (…) El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, a través del respeto a la Constitución de la República como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, así como también mediante la aplicación de la normativa correspondiente a cada hecho concreto. De esta forma, este derecho es de fundamental importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia social, puesto que tiene una doble función, por un lado establecerse como una obligación de toda autoridad competente y por otro, como un derecho de todas las personas, que puede ser exigido en cualquier momento y dentro de todo ámbito (…).

En aplicación del mismo, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

En el caso *sub júdice*, se advierte que el principal argumento que presenta la accionante en la demanda de la acción *sub examine* es que la sala casacional realizó una equivocada interpretación de la norma contenida en el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, puesto que a su criterio, no es "ni representante ni funcionaria con nivel directivo o administrativo, sino secretaria y asistente administrativo", y por ello considera que su condición jurídica le permite estar amparada por el Quinto Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y el Comité de Empresa "Febrero 18" de los trabajadores de la referida empresa.

Ahora bien, del análisis de la decisión demandada se observa que los jueces casacionales, previo a emitir la decisión accionada, realizaron el estudio detallado de las normas constitucionales que son aplicables al caso, esto es, el artículo 35 numeral 12 de la Constitución Política de 1998, vigente en aquel entonces; aquella norma establecía que se "(…) garantizará especialmente la contratación colectiva; en consecuencia, el pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral".

A continuación, se aprecia que en atención a la referida norma constitucional, los jueces examinaron el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, el cual hace referencia al límite del amparo de los contratos colectivos, y luego de aquello determinaron que la normativa aplicada por los jueces de instancia en la decisión demandada guarda conformidad con la situación fáctica del caso, en razón de que los contratos colectivos de trabajo no amparan a los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo, determinando así que las funciones que desarrollaba la señora Mónica Betzabé Hidalgo Sánchez fueron de carácter administrativo, y que, por lo tanto, no estaba amparada por el Contrato Colectivo celebrado entre EMASEO y el Comité de Empresa "Febrero 18" de los trabajadores de la referida empresa.

Como se puede observar, en el presente caso los jueces no solo interpretaron y aplicaron lo establecido en el artículo 253 del Código del Trabajo vigente a la época, sino además las normas constitucionales pertinentes al caso en cuestión, evidenciándose que en la sentencia recurrida se invocaron normas previas, claras y públicas para explicar que el cargo desempeñado por la accionante es de carácter administrativo, y que por tanto, aquella situación la excluye del amparo de la contratación colectiva; además, exteriorizaron su conformidad con la decisión recurrida por considerar que en la misma existe una correcta aplicación de las normas atinentes al asunto controvertido, en la que se ha respetado el debido proceso y, en consecuencia, concluyen que los jueces *ad quem*, observaron las disposiciones constitucionales, legales y contractuales aplicables al caso que juzga. Por tanto, esta Corte considera que la Sala Casacional, en ejercicio de su competencia para conocer y resolver el recurso de casación, ajustó sus actuaciones al ordenamiento jurídico vigente a la época.

En conclusión, la decisión judicial del 03 de julio de 2012, emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral N.° 151-2009, en virtud de la cual se rechaza el recurso de casación interpuesto por la accionante, observa y garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual esta Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1367-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 209-15-SEP-CC

CASO N.º 0415-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Victoria del Carmen Mora Martínez presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 13 de febrero de 2015 a las 16h53, por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, dentro de la diligencia preparatoria N.º 1348-2013.

El 20 de marzo de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 28 de abril del 2015 a las 11h55, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la causa signada con el N.º 0415-15-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 20 de mayo de 2015, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien mediante auto dictado el 25 de mayo de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia al juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, a fin de que presente un informe debidamente motivado acerca de los argumentos expuestos en la demanda, al señor Christian Andrés Mosquera, al procurador general del Estado y a la legitimada activa en las casillas constitucionales y correo electrónico señalados.

Decisión judicial que se impugna

Auto dictado el 13 de febrero de 2015 a las 16h53, por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, que dispone:

> JUZGADO DECIMO QUINTO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE PICHINCHA. Quito, viernes 13 de febrero del 2015, las 16h53 (…) De la revisión de los autos se desprende que, la señora: VICTORIA DEL CARMEN MORA MARTÍNEZ, ha incumplido reiteradamente las disposiciones decretadas por ésta judicatura, a pesar de los requerimientos oportunamente notificados, expresando claramente su renuencia y negativa, a fin de evitar la realización de la diligencia dispuesta por ésta judicatura, en consecuencia remítase copias certificadas a la Fiscalía General del Estado, a fin de que se inicie un proceso de investigación, por cuanto existen graves indicios de que la mencionada señora Victoria Mora a [sic] cometido el delito de Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, contemplado en el Art. 282 del Código Orgánico Integral Penal.- Así también de las expresiones vertidas por la señora Victoria Mora en sus escritos de 23 de diciembre de 2014, las 15h29 (fs. 42-46) y escrito de fecha 05 de diciembre de 2014, las 16h59 (fs. 24 y 25), respecto del actor de la presente causa, se puede tener indicios conducentes a presumir la existencia de un delito de odio conforme el art. 177 del COIP, por lo que remítase copias certificadas del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones respectivas respecto de este hecho (…).

Antecedentes del caso concreto

El 31 de octubre de 2013, Christian Andrés Mosquera Geradi, ante un juez de la niñez y adolescencia presentó una solicitud de diligencia preparatoria a fin de que se practique un examen de ADN, que permita determinar su vínculo con la menor María Victoria Mosquera Mora, concebida durante el matrimonio que mantuvo con la señora Victoria del Carmen Mora Martínez.

Mediante providencia dictada el 12 de noviembre de 2013, el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha avocó conocimiento de la causa y calificó la petición disponiendo la citación a la demandada. A través del escrito presentado el 20 de agosto de 2014, compareció Victoria Mora Martínez, solicitando que se declare la nulidad de todo lo actuado. En providencia del 04 de diciembre de 2014, la autoridad judicial señala para el 15 de diciembre de 2014 a las 11h00 "a fin de que el actor CHRISTIAN ANDRÉS MOSQUERA GERADI, la demandada VICTORIA DEL CARMEN MORA MARTINEZ y la niña MARÍA VICTORIA MOSQUERA MORA, concurran al laboratorio Diagnóstico e Identificación Genética (DIAGEN) (…) a fin de que sean tomadas las muestras necesarias y se practique el examen de ADN (…)".

El 05 de noviembre de 2014, compareció la demandada y solicitó la revocatoria de la providencia del 04 de diciembre de 2014. En providencia del 10 de diciembre de 2014, el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha negó la revocatoria solicitada.

Mediante providencia dictada el 18 de diciembre de 2014, el juez dispuso excluir de la pericia a la señora Victoria del Carmen Mora Martínez y señaló para el 22 de diciembre de 2014 a las 11h00, a fin de que el actor y la menor, concurran al laboratorio a fin de que las muestras sean tomadas y se practique el examen de ADN. La demandada presentó un escrito el 23 de diciembre de 2014, en el que se opone a la práctica de la prueba de ADN.

El 24 de diciembre de 2014, el actor presentó un escrito en el cual solicitó que se señale por última vez día y hora a fin de que concurra la menor María Victoria Mosquera, alegando que de ser necesario se lo haga mediante la fuerza pública. En providencia del 09 de enero de 2015, el juez, bajo prevenciones de lo determinado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, señaló para el 15 de enero de 2015, a efectos de que concurra la menor y el actor a efectuar la práctica del examen de ADN.

El 16 de enero de 2015, el actor presentó un escrito en el que solicita: "se digne ordenar que con el auxilio policial tanto de la Policía Nacional como de la DINAPEN, se haga comparecer a la niña María Victoria Mosquera Mora (…) para que en el día que se logre su comparecencia (…) se realice el examen de ADN (…)".

En providencia del 13 de febrero de 2015, el juez negó la solicitud de comparecencia con la fuerza pública y se estableció el incumplimiento a lo ordenado por parte de la demandada, en consecuencia, se dispuso la remisión del proceso a la Fiscalía General del Estado a fin de que inicie un proceso de investigación, por cuanto, existen graves indicios de que la actora cometió el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, además determinó que existen indicios conducentes a presumir la existencia de un delito de odio.

En una posterior providencia emitida el mismo día, el juez dispuso el archivo del proceso.

Detalle de la demanda

La accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 13 de febrero de 2015 a las 16h53, por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, dentro de la diligencia preparatoria N.º 1348-2013, alegando en lo principal lo siguiente:

Estableció que la decisión impugnada fue dictada dentro de un proceso de diligencia previa inexistente en la ley y en el procedimiento, el cual fue aceptado a trámite por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, sin que exista fundamento legal.

Determinó que el proceso de diligencia previa inició con una solicitud presentada por Christian Mosquera Geradi, quien es su excónyuge y padre de su hija menor de edad, sin fundamento alguno pidió a la autoridad judicial la realización de una diligencia previa o acto preparatorio a fin de efectuar la práctica de un examen de ADN, el cual a entender del actor de la solicitud tenía por objeto ratificar los derechos de paternidad que le son inherentes.

Manifestó que en la providencia de avoco de conocimiento la autoridad judicial invocó una norma que nada tiene que ver con el trámite solicitado, por lo que al no encontrarse regulado en la ley, debió haber sido rechazado; sin embargo, se fundamentó en esta norma y vulneró el derecho al debido proceso, en cuanto el juez dentro de todo acto que emita tiene la obligación de motivar todo acto procesal en legal y debida forma.

Afirmó que conforme lo dispuesto en el Código de la Niñez y Adolescencia existen condiciones para la realización de una prueba de ADN, para que de esta forma tengan valor en juicio. Sin embargo, el actor solicitó una diligencia preparatoria, la cual es un medio para preparar un juicio, más no para ratificar derechos de ninguna especie.

Además señaló que ya existe un juicio de alimentos iniciado y cuya competencia recayó en el Juzgado Décimo Segundo de la Niñez y Adolescencia. Consideró que no se trata de un juicio de paternidad, el cual es el único medio a través del cual podría solicitarse una prueba de ADN.

Siendo así, determinó que al no existir la diligencia previa de realización de ADN, el juez siempre fue incompetente para aceptar esta diligencia previa. Agregó que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, se establece que en el caso de los hijos concebidos dentro del matrimonio, el único titular del derecho para emprender una acción de investigación de paternidad es el hijo, ya que los hijos nacidos dentro de matrimonio gozan de un reconocimiento de paternidad.

Por las razones expuestas, considera que con ello se vulneran los derechos de la menor, como lo es el derecho a la identidad, estabilidad psicológica, integridad física y psíquica, la salud integral, seguridad social, respeto a la libertad y dignidad, honra, entre otros.

Ante estos hechos, establece que alegó la nulidad de la causa, no obstante, el juez hizo caso omiso a su solicitud y pese a

todas sus solicitudes, el juez siguió emitiendo providencias violatorias a sus derechos, entre estas cita a la providencia dictada el 18 de diciembre de 2014, en la cual la excluye del proceso pese a ser la demandada, y vuelve a señalar día y hora para la práctica de la diligencia bajo prevenciones de lo determinado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal; consecuentemente, la pretensión de que comparezca su hija, la cual no fue citada en legal y debida forma y al encontrarse ella excluida, genera que en el presente caso la menor quede en indefensión.

En razón de lo señalado, la accionante establece que ni ella ni su hija acudieron a dicha diligencia, sin embargo, por tercera ocasión, el juez ordena la comparecencia de la menor. Finalmente, se emite la decisión judicial impugnada en la cual pese a que el juez la excluyó, solicitó el inicio de la investigación de dos procesos penales, cuando de autos consta que a entender del juez en su auto resolutorio, quien debe comparecer a la diligencia dispuesta es la niña María Victoria Mosquera, menor que no es parte procesal y nunca fue citada.

Agrega que la menor de edad se encuentra amparada por la ley y en ningún evento puede ser obligada a comparecer, aun cuando el actor lo solicitó en su último escrito, en el que pidió que la niña sea llevada por la fuerza pública, lo cual si es un delito de odio y un atentado contra la estabilidad psicológica y moral de su hija menor de edad.

Además precisa que se debe destacar que el juez para señalar esta ilegal diligencia previa, se amparó en el artículo innumerado 10 del Código de la Niñez y Adolescencia, pero este artículo se refiere a la práctica de la prueba dentro de un juicio contencioso de alimentos para determinar la identidad genética del presunto progenitor, se debe entender que esta prueba corresponde en caso de que la filiación no haya sido determinada y que por ende, debe ser practicada la prueba de ADN, en base al interés superior del niño, niña, para ser alimentado, pero determina que su hija menor de edad tiene pleno uso y goce de su identidad la cual fue adquirida por ser hija dentro de matrimonio.

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, la accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, seguridad jurídica, derechos de las niñas, niños y adolescentes, y principios de la función judicial.

Pretensión

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

> (…) 1.- Se ADMITA a trámite la presente Acción Constitucional Extraordinaria de Protección. 2.- Se ACEPTE la acción Extraordinaria de Protección planteada; y mediante sentencia se declare la vulneración de Derechos Constitucionales a los hecho referencia. Como medida de reparación integral solicito: a) Dejar sin efecto el auto resolutorio de fecha 13 de febrero de 2015, dictado por el Juez Raúl Fernando Naranjo Naranjo, juez Décimo Quito de la Niñez y Adolescencia de Pichincha y en consecuencia los oficios remitidos a Fiscalía General del Estado; b) Disponer que se retrotraiga el proceso al momento en que se cometió la vulneración de Derechos Constitucionales; c) Disponer que el Juez a quo diferente al que emitió la decisión judicial objeto de la acción, proceda a dictar una nueva en respeto a los derechos constitucionales y debido proceso, mediante el cual deberá anular el mal dado procedimiento y archivar por no existir fundamento legal para dar trámite; d) Se siente un precedente Constitucional, mediante el cual se determine que los hijos concebidos dentro de matrimonio gozan de una presunción de derecho, por tanto los jueces no deben ni pueden aceptar a trámite diligencias previas para ratificar la paternidad.

Contestación a la demanda

Doctor Gonzalo Santillán Mancero en su calidad de juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito de Pichincha, comparece mediante escrito presentado el 03 de junio de 2015 y en lo principal, manifiesta:

Que se encuentra en funciones por traslado administrativo en el Juzgado Décimo Quinto de la Niñez y Adolescencia desde el 18 de febrero de 2015, en virtud de la acción de personal N.º 1201-DP-UPTH del 12 de febrero del 2015, emitido por el Consejo de la Judicatura, en reemplazo del doctor Raúl Naranjo Naranjo.

Determinó que de la revisión del proceso se desprende que el 31 de octubre de 2013, el abogado Christian Andrés Mosquera presentó en el Juzgado una demanda de diligencia previa, solicitando la realización de un examen de ADN, para lo cual, solicitó, la toma de muestras de sangre de su excónyuge Victoria del Carmen Mora Martínez y su hija, motivado por el hecho de que la madre no le permite ver a su hija desde tres años atrás a la fecha de presentación de la demanda.

Estableció que ante la negativa de la demandada, el 10 de diciembre de 2014, con oficio se ordenó que el DIAGEN informe a la judicatura si el examen de ADN es científicamente posible, de ser realizado, únicamente, al padre y a la niña, lo cual es contestado afirmativamente el 12 de diciembre de 2014. Agregó que mediante providencia del 18 de diciembre de 2014, se ordenó que el actor de la causa y la niña concurran al DIAGEN, para la toma de muestras para la realización del examen de ADN.

Diligencia que no se realizó por la ausencia de la señora Victoria del Carmen Mora y la niña María Victoria Mosquera. Además se hizo referencia a otras providencias en las que se ordenó la práctica de la diligencia, la cual, según lo señalado por el juez, no pudo ser realizada.

Manifestó que el juez Raúl Fernando Naranjo, mediante providencia del 13 de febrero de 2015 a las 16h53 en lo principal, negó lo solicitado por el actor de hacer comparecer a la niña mediante la fuerza pública, basándose en los artículos 35, 44 y 169 de la Constitución, así como el artículo 11 del Código Orgánico de la Niñez y

Adolescencia; consideró no pertinente la comparecencia de la niña por cuanto esto provocaría un ambiente adverso al adecuado para ella.

Determinó que mediante providencia del 13 de febrero de 2015, el juez ordenó el archivo de la causa de diligencia previa.

Finalmente informó que el doctor Raúl Fernando Naranjo Naranjo a la fecha, ha fallecido.

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció a fs. 26 del expediente constitucional y sin emitir ningún pronunciamiento de fondo, señaló la casilla constitucional N.º 18 para recibir las notificaciones que le correspondan.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra del auto dictado el 13 de febrero de 2015 a las 16h53, por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, dentro de la diligencia preparatoria N.º 1348-2013.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)" y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma, evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia resultado de un proceso judicial.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte Constitucional analizará el caso concreto, a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto impugnado ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho al interés superior de las niñas, niños y adolescentes?

Resolución de los problemas jurídicos planteados.-

1. El auto impugnado ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

La expedición de la Constitución de la República en el año 2008, implicó un cambio sustancial en el modelo constitucional ecuatoriano, en tanto se estableció a la Constitución en el centro de la organización estatal, determinándose que la misma goza de supremacía constitucional y que por tanto, los derechos en ella consagrados deben ser asegurados por parte del Estado.

De esta forma, el derecho a la seguridad jurídica resalta la supremacía constitucional referida al establecer como su fundamento "el respeto a la Constitución" además, de que garantiza la previsibilidad del derecho por cuanto determina la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Por consiguiente, la seguridad jurídica se constituye en una obligación de todas las autoridades competentes y además, en un derecho de las personas que tutela el respeto a los derechos consagrados en la Constitución.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 160-15-SEP-CC, determinó que:

> De la lectura de la norma constitucional transcrita, se desprende que la seguridad jurídica abarca tres ámbitos ya que por un lado, establece que su fundamento es el respeto a la Constitución de la República, como la máxima norma del ordenamiento jurídico dentro de la que se reconocen un conjunto de derechos que deben ser tutelados por el Estado

> por otra parte, determina la existencia de normas jurídicas que sean previas, claras y públicas, es decir, garantiza la existencia de un ordenamiento jurídico previo y finalmente, establece la obligación de que las autoridades competentes apliquen el marco constitucional y legal vigente[1].

En razón de lo señalado, la seguridad jurídica garantiza que las personas conozcan con antelación a la materialización de un hecho, la respuesta que el sistema de justicia otorgará; de esta forma, se asegura además el ejercicio del derecho a la igualdad, en tanto que el ordenamiento jurídico prevé disposiciones cuya aplicación es obligatoria en todos los casos que presenten las mismas circunstancias.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 156-15-SEP-CC, estableció:

> En este sentido, este derecho, al garantizar el máximo respeto a la Constitución, tutela a su vez el respeto a los derechos reconocidos en la misma. De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en tanto consagra la previsibilidad del derecho, mediante el establecimiento de una obligación dirigida a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respecto al ordenamiento jurídico vigente.[2]

El caso concreto se origina como consecuencia de la solicitud de la diligencia preparatoria presentada por Christian Andrés Mosquera Geradi, mediante la cual solicita que se disponga la práctica de un examen de ADN, que permita confirmar su vínculo parental con la menor María Victoria Mosquera, concebida durante el matrimonio que mantuvo con la señora Victoria del Carmen Mora Martínez.

Durante la sustanciación del proceso, la señora Victoria del Carmen Mora Martínez, accionante en esta acción extraordinaria de protección, se negó constantemente a la práctica de la referida diligencia, bajo el fundamento de que en la figura de "diligencia preparatoria", no cabe la práctica de un examen de ADN.

En virtud de la reiterada negativa, el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, dictó la resolución judicial impugnada en la cual dispone la remisión del proceso a la Fiscalía General del Estado a efectos de que se investigue la existencia de los presuntos delitos de odio y de incumplimiento de decisiones dictadas por autoridad competente.

Bajo estos antecedentes, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si en el caso concreto se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por lo cual, resulta fundamental que este máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, establezca si mediante la figura de diligencia preparatoria podía solicitarse la práctica de un examen de ADN, con la intención de confirmar su vínculo parental con la menor María Victoria Mosquera, concebida durante el matrimonio.

Para el efecto y sin la intención de desarrollar un análisis e interpretación de normas infraconstitucionales, sino, más bien, de contrastar aquellas que regulan la filiación a luz de los derechos constitucionales impugnados en el presente caso, este órgano verificará su contenido desde una perspectiva constitucional.

Es así que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la norma que desarrolla los derechos de las niñas, niños y adolescentes es el Código de la Niñez y la Adolescencia, sin embargo, dentro de este cuerpo normativo, no se encuentra regulación alguna respecto de la confirmación de vínculo parental de los hijos concebidos en el matrimonio y menos aún, la realización como diligencia previa a este proceso, del examen de ADN. Únicamente se encuentra regulado el reconocimiento paterno filial para que se configure la obligación del pago de pensiones alimenticias, en las que sí se establece la realización del examen de ADN, dentro del proceso judicial y no como diligencia previa.

Ahora bien, en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, el artículo 3 del Código de la Niñez y la Adolescencia, establece que en los casos no previstos en tal cuerpo normativo, se aplicarán las demás normas del ordenamiento jurídico interno, siempre que estas no contradigan tal cuerpo normativo y que sean más favorables para la vigencia de tales derechos; sin embargo, la figura de la diligencia previa contenida en el Código de Procedimiento Civil en los artículos 64 y 65[3], no contempla la realización de exámenes de ADN y así también, no existe

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 160-15-SEP-CC dictada dentro del caso No. 600-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 156-15-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1052-13-EP.

[3] Art. 64.- Todo juicio principia por demanda; pero podrán preceder a ésta los siguientes actos preparatorios:
1. Confesión judicial;
2. Exhibición de la cosa que haya de ser objeto de la acción;
3. Exhibición y reconocimiento de documentos;
4. Información sumaria o de nudo hecho, en los juicios de posesión efectiva, apertura de testamentos y en los demás expresamente determinados por ley; y,
5. Inspección judicial.
Art. 65.- Puede pedirse como diligencia preparatoria o dentro de término probatorio, la exhibición de libros, títulos, escrituras, vales, cuentas y, en general, de documentos de cualquier clase que fueren, incluyendo los obtenidos por medios técnicos, electrónicos, informáticos, telemáticos o de nueva tecnología, siempre que se concreten y determinen, haciendo constar la relación que tengan con la cuestión que se ventila o que ha de ser materia de la acción que se trate de preparar. Pero no podrá solicitarse la exhibición de los testimonios o copias de instrumentos públicos cuya matriz u original repose en los archivos públicos, de los cuales pueden obtenerse nuevas copias, sin ningún otro requisito, a menos que en las copias existan cesiones o anotaciones. Si no existiere la matriz u original, se sacarán compulsas de las copias exhibidas.
Cuando se trate de la exhibición de libros o cuentas que formen parte de otras, se presentarán únicamente para la copia o compulsa de la partida del libro o cuenta relacionada con la cuestión que se ventile, o para el examen pericial, en su caso. La copia o compulsa la verificará, a presencia del juez, el respectivo secretario, y el examen se hará por el juez y los peritos, con intervención del secretario, debiendo, cuando el juez lo crea conveniente o alguna de las partes lo solicite, obtenerse copias fotográficas de la partida, acta o cuenta materia del examen. Dichas copias o compulsa y copias fotográficas constituirán prueba.

motivo alguno que permita identificar el beneficio que podía esta acción otorgar a la menor, más bien, se verifica claramente una posible afectación al interés superior de la niña conforme lo establece el artículo 11 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

En tal sentido, el caso concreto, presenta una particularidad, la cual se constituye en el hecho de que la menor respecto de la cual se solicita el examen de ADN, fue concebida dentro del matrimonio mantenido entre el actor y la demandada. Por lo cual, esta Corte estima indispensable pronunciarse acerca de la figura de presunción de paternidad.

Así, conforme lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución de la República: "El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal".

De esta forma, dentro del matrimonio conformado por la accionante y el señor Christian Andrés Mosquera Geradi fue concebida y reconocida la niña María Victoria Mosquera.

Respecto de la concepción dentro del matrimonio, el Código Civil en el artículo 233, señala: "El hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio, se reputa concebido en él, y tiene por padre al marido (…)". Ahora bien, al momento de la presentación de la diligencia previa y su correspondiente sustanciación, se encontraba vigente el artículo 236 del Código Civil, posteriormente, derogado por la Ley Reformatoria al Código Civil, publicada en el Registro Oficial suplemento 526 de 19 de junio de 2015, que indicaba: "Toda reclamación del marido contra la paternidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio, deberá hacerse dentro de los sesenta días, contados desde aquel en que tuvo conocimiento del parto (…)".

Es decir la normativa civil vigente durante la sustanciación del proceso, determinaba que se reputa como hijo, aquel que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio, además, establecía que cualquier reclamación que pretendiera hacer el padre contra la paternidad de su hijo "concebido durante el matrimonio" debía efectuarse dentro de los sesenta días contados desde aquel en que tuvo conocimiento del parto.

Estas regulaciones establecían condiciones bajo las cuales debía efectuarse la impugnación de paternidad, además, el artículo 241 del Código Civil, actualmente derogado por la Ley Reformatoria al Código Civil publicada en el Registro Oficial suplemento 526 de 19 de junio de 2015, indicaba:

> Ninguna reclamación contra la paternidad del hijo concebido dentro de matrimonio, ora sea hecha por el marido, o por otra persona, tendrá valor alguno, sino se interpusiere en tiempo hábil, ante el juez, el cual nombrará curador al hijo que lo necesitare, para que le defienda.
>
> La madre será citada, pero no obligada a comparecer en juicio (…).

Por consiguiente, es claro que a la luz de la normativa vigente a la época de presentación de la diligencia previa, establecía que la solicitud de examen de ADN debía ser ventilada ante el juez competente dentro de un proceso judicial de impugnación de paternidad y dentro del tiempo establecido por la ley para hacerlo. En tal sentido, considerando que había transcurrido en demasía el tiempo entonces establecido en el Código Civil, debido a que conforme consta en el expediente, la menor nació el 1 de agosto de 2009 (fs. 1), mientras que la solicitud de diligencia preparatoria fue presentada el 31 de octubre de 2013, por parte del señor Christian Andrés Mosquera Geradi, era evidente que se encontraba en ese momento expirada la posibilidad de ejercer la acción.

En este punto, conviene destacar que esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 131-15-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0561-12-EP, el 29 de abril de 2015, al analizar la constitucionalidad del artículo 236 del Código Civil, entonces vigente, que tiene plena concordancia con el artículo 241 ibídem, determinó que "(…) las condiciones de filiación no cambian con el transcurso del tiempo, razón por la cual el derecho a la identidad no puede estar limitado por un lapso para poder reclamar en vía judicial, especialmente debido a que, como ya ha quedado determinado, el conocimiento de los verdaderos orígenes constituye un elemento sustancial de este derecho y de él depende el ejercicio de otros derechos constitucionales"[4].

No obstante lo anterior, conforme ha quedado establecido en el análisis precedente, a la fecha de presentación de la diligencia previa en que se solicitó el examen de ADN y durante su sustanciación y resolución, a la luz de las normas jurídicas antes referidas, la solicitud de examen de ADN debía ser ventilada ante el juez competente dentro de un proceso judicial de impugnación de paternidad y dentro del tiempo establecido por la ley para hacerlo

Es así que, en el caso concreto, al solicitarse la práctica de un examen de ADN dentro de una diligencia preparatoria y no dentro de un juicio como correspondía y fuera de los términos entonces previsto por la ley, se generó la inobservancia de las disposiciones que regulan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tendientes a garantizar el principio del interés superior que los protege. Bajo esta consideración, la accionante alegó constantemente ante la autoridad judicial la imposibilidad de presentar esta solicitud como una diligencia preparatoria, sin embargo, el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, hizo caso omiso a lo alegado por la accionante, llegando incluso a remitir a la Fiscalía el proceso bajo el criterio de que existen indicios de un delito de odio y de incumplimiento de decisiones emitidas por la autoridad judicial competente.

Así, en el auto del 13 de febrero de 2015 se determina:

> (…) De la revisión de los autos se desprende que, la señora: VICTORIA DEL CARMEN MORA MARTÍNEZ, ha incumplido reiteradamente las disposiciones decretadas por

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-15-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0561-12-EP

ésta judicatura, a pesar de los requerimientos oportunamente notificados, expresando claramente su renuencia y negativa, a fin de evitar la realización de la diligencia dispuesta por ésta judicatura, en consecuencia remítase copias certificadas a la Fiscalía General del Estado, a fin de que se inicie un proceso de investigación, por cuanto existen graves indicios de que la mencionada señora Victoria Mora a cometido el delito de Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, contemplado en el Art. 282 del Código Orgánico Integral Penal.- Así también (…) se puede tener indicios conducentes a presumir la existencia de un delito de odio (…).

Esta actuación, no solo desnaturalizó la figura de la impugnación de paternidad, sino que además excedió las atribuciones del juez al remitir el proceso a la Fiscalía sin fundamento constitucional ni legal alguno, en tanto, la negativa de la accionante se encontraba fundada en disposiciones vigentes, que debieron haber sido observadas por la autoridad judicial.

Adicionalmente, conforme lo dispuesto en el artículo 241 del Código Civil –actualmente derogado– que se encontraba vigente al momento de emitir el auto impugnado, dentro del proceso de impugnación de paternidad, se debía nombrar un curador para que defienda los derechos del menor, y la madre debía ser legalmente citada aunque no era obligatoria su comparecencia en juicio.

En el caso concreto, se evidencia que la diligencia preparatoria fue propuesta en contra de la madre, la que luego de ser citada, fue obligada a comparecer en el proceso, sin considerar que la normativa civil citada en el párrafo anterior, lo impedía.

En tal virtud, se evidencia que la autoridad judicial que conoció este caso, no solo inobservó el trámite previsto para la figura de la práctica del examen de ADN en relación con una menor de edad concebida en matrimonio, sino que además inobservó las disposiciones para la impugnación de paternidad y las regulaciones del proceso.

Actuación que generó la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica al sustanciarse y resolverse un proceso que contrariaba las disposiciones legales y constitucionales vigentes, generando no solo un detrimento en contra de la madre, sino, además, en contra de la menor, como se pasará a exponer a continuación, en el siguiente problema jurídico.

Esta desprotección constitucional, además, vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de la accionante, puesto que la misma fue sometida a un proceso inexistente en el ordenamiento jurídico, dentro del cual sus constantes petitorios no fueron atendidos por la autoridad judicial, lo cual generó a su vez la disposición de que el proceso sea remitido a la Fiscalía por existir indicios del cometimiento de dos supuestos delitos por parte de la accionante; lo que sin dudas, para esta Corte Constitucional, constituye una extralimitación en las competencias del juez que conoció la causa.

2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho al interés superior de las niñas, niños y adolescentes?

La Constitución de la República establece a las niñas, niños y adolescentes como un grupo de personas de atención prioritaria, lo cual se traduce en el reconocimiento de una protección especial por parte del Estado.

De esta forma, la norma constitucional en el artículo 44 establece:

> Art. 44.- Derechos de los niños y adolescentes.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán en forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atendrá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.
>
> Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

En razón de la disposición constitucional citada, el deber de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes no es una obligación privativa y exclusiva del Estado, ya que, además, dentro de esta protección, se incluye el papel que cumple la sociedad y la familia, los cuales de forma conjunta promoverán el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y atendiendo al principio de su interés superior.

En este sentido, el artículo 24 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos determina: "1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, como de la sociedad y el Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad".

Por su parte, el artículo 10 numeral 3 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa que:

> Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales queda prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Por consiguiente, existe una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia en la protección

de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, considerando su estado de vulnerabilidad e indefensión. En esta línea, el artículo 3 numerales 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que:

> 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
>
> 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas, administrativas y adecuadas.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 022-14-SEP-CC determinó: "Los derechos de las niñas, niños y adolescentes gozan de una especial protección, tanto en el ámbito internacional como en nuestro Estado, considerando su situación de indefensión y vulnerabilidad y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral de dicho grupo social"[5].

Siendo así, la aplicación del principio de interés superior del niño debe ser asegurado dentro de todos los ámbitos tanto públicos como privados, garantizando permanentemente el desarrollo de sus derechos constitucionales.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico como ya fue expuesto en el problema jurídico que antecede, la norma que regula los derechos de las niñas, niños y adolescentes es el Código de la Niñez y Adolescencia, dentro de los cuales se establecen principios que deben ser observados y garantizados tanto por el Estado, la sociedad y la familia; así, dentro de estos principios en el artículo 11 se consagra al principio del interés superior del niño, el cual determina:

> El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a las autoridades administrativas y judiciales y las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento.
>
> Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías.
>
> Este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural.
>
> El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla

Bajo la consideración señalada, el interés superior del niño es un principio de aplicación obligatoria, que deberá encontrarse presente en las obligaciones positivas y negativas que tiene el Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Dentro de las obligaciones positivas del Estado, se encuentra la obligación de garantizar el acceso al derecho ya sea a través de la legislación, políticas públicas o en fin, medidas institucionales que permitan el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, dentro de las obligaciones negativas, el Estado tiene el deber de proteger y de respetar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, la obligación de protección, se enmarca en que el Estado debe evitar que agentes externos vulneren el derecho constitucional; por su parte, la obligación de respeto se constituye en la abstención estatal de efectuar actos que puedan atentar contra este derecho constitucional.

Estas obligaciones, sin duda alguna, son inherentes a todos los derechos constitucionales, considerando el principio de igual jerárquica e interdependencia de los derechos, consagrado en el artículo 11 de la Constitución de la República. Sobre lo señalado, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC determinó:

> En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad; la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados.

En el caso de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, existe legislación previa que desarrolla sus derechos, la misma que se encuentra encaminada a garantizar su no revictimización, mediante el establecimiento de procedimientos especiales en los cuales, prime su interés superior.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha establecido que:

> En definitiva, por el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, dicho grupo de atención prioritaria tiene el status de sujetos de protección constitucional reforzada, condición que se hace manifiesta –entre otros efectos– en el carácter superior y prevaleciente de sus derechos e intereses, cuya satisfacción debe constituir el objetivo primario de toda actuación que les competa[6].

Así también y con objeto de enfatizar la transcendental importancia del principio de interes superior del niño, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 064-15-SEP-CC, emitida dentor del caso N.º 0331-12-EP, indicó que:

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1699-11-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 022-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1699-11-EP.

> (…) la Corte Constitucional, en calidad de máximo órgano de interpretación constitucional, afirma que el interés superior del niño constituye la obligación, por parte de todas las funciones que conforman el Estado, de adoptar las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, encaminadas a privilegiar prioritariamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en procura de alcanzar su desarrollo integral y la evolución del libre desarrollo de su personalidad. Así pues, este grupo vulnerable de la sociedad goza de todos los derechos y garantías que las leyes contemplan en favor de las personas, además de aquellos específicos a su edad, motivo por el que, para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia de este principio, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño proclamó que la "infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales", en razón de su evidente estado de debilidad e inexperiencia, de acuerdo a las situaciones particulares en las que se encuentre (…)[7].

En este sentido, el Código de la Niñez y Adolescencia determina las únicas condiciones posibles bajo las cuales debe ser practicado un examen de ADN, las cuales, principalmente, se encuentran encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, evitando que la práctica de este examen, para el caso en concreto, genere alguna afectación de tipo emocional en la menor sujeta al examen.

De la misma forma el Código Civil establecía regulaciones respecto de la presunción de paternidad, dentro de las cuales se determinaba el "tiempo hábil" en el que dicha paternidad podía ser impugnada.

En el caso concreto, como ya fue señalado, producto del vínculo matrimonial existente entre Christian Andrés Mosquera Geradi y Victoria del Carmen Mora Martínez en el año 2009, se concibió y reconoció a la menor María Victoria Mosquera Mora.

No obstante, en el año 2012, dicho vínculo matrimonial fue disuelto. El 31 de octubre de 2013, Christian Andrés Mosquera Geradi presentó ante un juez de la niñez y adolescencia una solicitud de diligencia preparatoria a fin de que se practique un examen de ADN, alegando que: "Actuaciones de la madre de la menor como su permanente oposición a que como padre e hija podamos vernos, salir y compartir libremente desde hace aproximadamente 3 años con la menor María Victoria Mosquera Mora, generan la interrogante y dudas del porqué de dichas actuaciones y determinan la necesidad de ratificar los derechos de paternidad que me son inherentes como padre de la menor".

Es decir, el padre de la menor, solicitó a la autoridad judicial la práctica de un examen de ADN, a efectos de "ratificar sus derechos de paternidad"; sin embargo, conforme lo dispuesto en el Código Civil, al momento de presentación de su solicitud, el padre tenía el término de sesenta días desde que tuvo conocimiento del parto para impugnar la paternidad.

En este caso, transcurrido dicho tiempo, sus derechos se encontraban plenamente ratificados. No obstante, según consta precedentemente, el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha avocó conocimiento de la causa y calificó la petición admitiéndola a trámite bajo la figura legal de diligencia previa, sin observar que la práctica de un examen de ADN, únicamente, podía ser efectuada dentro de un juicio y en el momento oportuno, todo esto con el objeto de garantizar el interés superior de la niña.

Es así que al observar tal irregularidad, la madre de la menor presentó varios escritos en los cuales advirtió a la autoridad judicial la imposibilidad de sustanciar este tipo de trámites, además, alegó que el sometimiento a este trámite inexistente dentro del ordenamiento jurídico podría generar una evidente afectación a los derechos de la menor, los cuales deben ser observados de forma oportuna por tratarse de un grupo de atención prioritaria y que requiere asistencia especial, según lo ya determinado por esta Corte Constitucional; sin embargo, tales alegaciones fueron inobservadas.

En igual sentido, advirtió la existencia de un proceso de alimentos, dentro del cual, el padre de la menor ya había solicitado la práctica de este examen; sin embargo, aquello fue negado por parte del juez duodécimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha.

En tal virtud, la accionante, dentro del proceso, solicitó la nulidad de la diligencia previa por atentar contra sus derechos en calidad de demandada y fundamentalmente, contra los derechos de su hija, al establecerse su revictimización. Petitorios que no fueron atendidos por parte del juez que conoció este caso.

Por su parte, el padre de la menor en contestación a los argumentos expuestos por la accionante, reiteró su solicitud de la práctica de este examen, llegando incluso a pedir al juez mediante escritos presentados el 24 de diciembre de 2014 y 16 de enero de 2015 que: *"*SE DIGNE ORDENAR QUE CON EL AUXILIO POLICIAL TANTO DE LA POLICÍA NACIONAL COMO DE LA DINAPEN, se haga comparecer a la niña (…)".

Es decir, dentro del proceso, se pretendía someter a la menor a la realización de un examen de ADN dentro de una diligencia previa inexistente dentro del ordenamiento jurídico y bajo auxilio de la fuerza pública, sin considerar que debía analizarse cuidadosamente el proceso en tanto se encontraba involucrado una menor de edad, en atención a la trascendencia constitucional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de alcanzar su desarrollo integral y la evolución del libre desarrollo de su personalidad.

Frente a estos hechos, mediante auto dictado 13 de febrero de 2015, la autoridad judicial resolvió no aceptar el pedido del padre respecto de la comparecencia de la menor por la fuerza pública; sin embargo, establece un supuesto incumplimiento por parte de la madre de la menor a los requerimientos judiciales en los que se ordenaba la práctica de este examen y establece que existen indicios acerca del cometimiento de dos delitos, el primero el delito de

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 064-15-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 0331-12-EP.

incumplimiento de las decisiones y el segundo, el delito de odio en que la madre incurría en contra del padre de la menor.

Del análisis efectuado a la causa se desprende que la instauración de un proceso que contradecía disposiciones jurídicas respecto de la presunción de paternidad y de las condiciones mínimas a efectos de que se practique un examen de ADN, atentó contra los derechos de la menor María Victoria Mosquera Mora, por cuanto, se pretendió someterla a un procedimiento que al no enmarcarse en la ley se encontraba desprovisto de garantías mínimas que hayan permitido la aplicación del principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo que esta Corte Constitucional advierte que de no haberse formulado la negativa de la madre respecto a las disposiciones del juez, la afectación que se hubiere generado a la menor hubiere sido mayor, trayendo consecuencias que hubieren posiblemente afectado su estabilidad emocional e incluso su integridad personal.

Por las razones expuestas, en este caso, no solo la decisión judicial impugnada vulnera los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sino, además, esta vulneración se genera durante todo el proceso de diligencia previa.

Razón por la cual, corresponde a esta Corte Constitucional en su papel de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, con el objeto de garantizar el interés superior de la menor, dejar sin efecto todo el proceso de diligencia previa N.º 1348-2013, así, como todas las consecuencias del mismo, por cuanto, dentro de este, se vulneró lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución de la República afectando a una persona que se encontraba en una situación de vulnerabilidad, por su condición de niña.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De la trascendencia del principio de interés superior del niño, niña y adolescente

Conviene destacar que si bien el auto impugnado mediante acción extraordinaria de protección, dictado por el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, dentro de la diligencia preparatoria N.º 1348-2013, de conformidad con su naturaleza jurídica, no comporta un auto definitivo debido a que este fue emitido dentro de un trámite de diligencia preparatoria cuya finalidad era solicitar la práctica del examen de ADN en la menor y en tal razón, no equivale *per se* a un auto que ponga fin a un proceso judicial, esta Corte Constitucional estimó necesario sustanciar y resolver la acción planteada sobre la base de la importancia de los derechos constitucionales cuya vulneración fue alegada.

De esta manera, considerando que el auto impugnado fue emitido en una diligencia preparatoria en que intervino una menor de edad, se desprende el deber del máximo órgano de la administración de justicia constitucional de asegurar la garantía del principio del interés superior del niño, niña y adolescente. Así, a partir de lo anotado, en atención al principio del interés superior del niño, niña y adolescente se propone la idea rectora según la cual el interés de los menores debe primar al momento de resolver sobre cuestiones que les afecten.

De las actuaciones de la autoridad jurisdiccional en el caso concreto

Esta Corte Constitucional considera que la actuación del juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha en el caso concreto, fue inadecuada, en la medida en que al sustanciar y resolver la causa inobservó el trámite entonces previsto para la figura de la práctica del examen de ADN en relación con una menor de edad concebida en matrimonio, así como también inobservó las disposiciones para la impugnación de paternidad y las regulaciones pertinentes a dicho proceso.

La actuación antes descrita de la autoridad jurisdiccional, desnaturalizó la figura de la impugnación de paternidad y excedió sus atribuciones al remitir el proceso a la Fiscalía sin fundamento constitucional ni legal alguno, en tanto, la negativa de la madre de la menor de acceder a que esta sea sometida al examen de ADN, se encontraba fundada en disposiciones vigentes que debieron haber sido observadas por la autoridad judicial.

A partir de lo anotado, se evidencia que el juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica al sustanciar y resolver un proceso en contra de expresas disposiciones legales y constitucionales vigentes a la época y, vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de la accionante al ser sometida a un proceso inexistente a la época en el ordenamiento jurídico lo que generó a su vez, la disposición de que el proceso sea remitido a la Fiscalía por existir indicios del cometimiento de dos supuestos delitos por parte de la accionante, situación que según lo señalado, para esta Corte Constitucional constituye una extralimitación en las competencias del juez que conoció la causa.

En el mismo sentido, es menester dejar sentado que la actuación de la autoridad jurisdiccional vulneró principalmente el principio del interés superior de la menor María Victoria Mosquera Mora, al pretender someterla a un procedimiento que al no enmarcarse en la ley se encontraba desprovisto de garantías mínimas para proteger la garantía de sus derechos como niña y que derivaban en una revictimización. De la misma forma, el juez desconoció que dentro de un proceso de impugnación de paternidad se debía nombrar un curador para que defienda los derechos de la menor y asegure que no se atente contra su estabilidad emocional.

Por tales consideraciones, esta Corte Constitucional estima que la actuación del juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha debería haber sido investigada y sancionada por parte del Consejo de la Judicatura, no obstante, conforme consta del informe de descargo presentado por el actual juez de la Unidad Judicial de la

Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, se puso en conocimiento de esta Corte Constitucional que el doctor Raúl Fernando Naranjo Naranjo, quien se desempeñó como juez décimo quinto de la niñez y adolescencia de Pichincha a la fecha ha fallecido.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto el proceso de diligencia previa N.º 1348-2013, así como todas las consecuencias generadas por el mismo.

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la presentación de la solicitud presentada por Christian Andrés Mosquera, el 31 de octubre de 2013.

   3.3. Archivar la diligencia previa N.º 1348-2013.

4. Poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado la presente sentencia.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olveray Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0415-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 211-15-SEP-CC

CASO N.º 0704-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Galo Chiriboga Zambrano en su calidad de fiscal general del Estado, interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 24 de enero de 2012 a las 17h00, por los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 2011-0977.

Mediante oficio N.º 433-12 del 25 de abril de 2012, el secretario relator de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia remitió a la Corte Constitucional "(…) el proceso penal No. 0977-2011-J.G., por peculado bancario, que sigue el Banco del Austro S.A., en contra de Carla Irene Avecillas Ríos y otros (…)" (fojas 2 del expediente constitucional).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 04 de mayo de 2012, certificó que "(…) en referencia a la acción **No. 0704-12-EP** (…) no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (…)" (fojas 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 22 de mayo de 2012 a las 13h18 "(…) **sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones, se ADMITE** a trámite la acción extraordinaria de protección No. **0704-12-EP** (…)" (fojas 04 y vuelta del expediente constitucional).

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, como se desprende del memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento del caso N.º **0704-12-EP**, mediante providencia emitida el 16 de mayo de 2013 a las 10h05, en la cual dispone que se notifique con el contenido de este auto y la demanda respectiva a las partes procesales, a los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro de un plazo de diez días; así también se hizo conocer con el contenido de la demanda y de este auto al procurador general del Estado (fojas 15 del expediente constitucional).

Decisión judicial impugnada

La decisión impugnada es la sentencia emitida por los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 24 de enero de 2012 a las 17h00, la cual en su parte pertinente dice lo siguiente:

> **VISTOS:** Mediante sentencia expedida el 4 de abril del 2011, a las 08h30, el Tribunal Tercero de Garantías Penales del Azuay, declara a los acusados Priscila Violeta Vallejo Izquierdo, Carla o Karla Irene Avecillas Ríos y Jorge Eduardo Palomeque Macías, autores y responsables del delito de peculado tipificado y sancionado en el Art. 257 incisos tercero y cuarto del Código Penal, y, les impone la pena de ocho años de reclusión mayor ordinaria.- Sentencia que es confirmada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Azuay.- De la referida sentencia, la procesada Carla Irene Avecillas Ríos interpone recurso de casación. Siendo el estado procesal el de resolver, para hacerlo, se considera: (…) **SEXTO: ANÁLISIS DE LA SALA.-** Habiendo concluido la audiencia solicitada y escuchado la fundamentación del recurso, así como el dictamen fiscal, esta Sala ha llegado a las siguientes conclusiones: 1) Respecto a los recursos de casación de Jorge Palomeque y Priscila Vallejo, esta Sala los declara improcedentes, en razón de que la Corte Provincial declaró la deserción por lo que la sentencia se encuentra ejecutoriada para ellos. 2) En cuanto al recurso presentado por Carla Avecillas, ha fundamentado el recurso expresando que no existe peculado bancario y que por lo tanto no se ha demostrado la materialidad de la infracción. Que el peculado solo pueden cometer los empleados públicos, por lo que hay mala interpretación del tipo penal. Que es insuficiente la fundamentación y que no reúne los requisitos del artículo 349 del Código de Procedimiento Penal; sin embargo, esta Sala en fallos anteriores ha establecido el criterio de que, casos como este se subsumen en el artículo 563 del Código Penal, es decir en la apropiación indebida, por lo que siendo partícipe del delito no aparece la autoría de un funcionario público, únicamente a manera de establecer peculado bancario por el que ha sido condenada; 3) Por estas consideraciones esta Sala, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** y de conformidad con el inciso final del artículo 358 del Código de Procedimiento Penal, de oficio se casa la sentencia y se le condena a Carla o Karla Irene Avecillas Ríos a la pena de 4 años de prisión como autora del delito tipificado y sancionado por el artículo 563 del Código Penal, esta decisión se hace extensible a los demás procesados, de conformidad con el artículo 327 del Código de Procedimiento Penal (sic).

Antecedentes que originaron el juicio por el delito de peculado bancario y en consecuencia la acción extraordinaria de protección

De los documentos constantes en el expediente se desprende que el señor Roberto Clemente Tamariz apoderado especial del representante legal del Banco del Austro S. A., presentó una denuncia en la que se hizo conocer de una defraudación de dineros a varios clientes de la sucursal del banco en el cantón Paute, provincia del Azuay, por lo que solicitó que se inicie el respectivo proceso penal por peculado bancario en contra de los ciudadanos Priscila Violeta Vallejo Izquierdo, Carla o Karla Irene Avecillas Ríos y Jorge Eduardo Palomeque Macías. Dicha causa recayó ante el juez quinto de garantías penales del cantón Paute, quien dicta auto de llamamiento a juicio en contra de los procesados, los cuales, presentaron recurso de apelación ante los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, quienes resolvieron confirmar el auto de llamamiento a juicio.

El proceso recayó ante el Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay, quien, el 13 de abril de 2011 a las 14h30, dictó sentencia en la que declara a los acusados Priscila Violeta Vallejo Izquierdo, Carla o Karla Irene Avecillas Ríos y Jorge Eduardo Palomeque Macías, como autores responsables del delito de peculado bancario, tipificado y sancionado en el artículo 257 tercer y cuarto incisos del Código Penal, imponiéndoles a cada uno de ellos la pena de ocho años de reclusión mayor ordinaria, sin reconocerles atenuantes por no haberlas justificado. Los acusados presentaron recurso de apelación de la sentencia condenatoria, el cual fue conocido por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, quien declaró desierto el recurso interpuesto; por la recurrente Carla Avecillas Ríos fue desechado y confirmado en todas sus partes la sentencia condenatoria dictada en su contra.

Los sentenciados presentaron recurso de casación el mismo que recayó en la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la cual declaró improcedentes los recursos de casación presentados por los sentenciados Priscila Vallejo Izquierdo y Jorge Palomeque Macías en razón de que la Corte Provincial declaró desierto el recurso, por lo que la sentencia se encuentra ejecutoriada para ellos. En cuanto a Carla Avecillas Ríos, de oficio, casó la sentencia y modificó el tipo penal y la pena a cuatro años de prisión, sentenciándola como autora del delito tipificado y sancionado por el artículo 563 del Código Penal, haciéndoles extensible esta decisión a los demás sentenciados. De esta decisión el fiscal general del Estado interpone la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

(…) es evidente que los vicios *in iudicando* nos enfrentan a la figura de la impunidad de una conducta de la cual existe prueba plena de la responsabilidad de los acusados señores Carla o Karla Irene Avecillas Ríos, Priscila Violeta Vallejo Izquierdo y Jorge Eduardo Palomeque Macías, como autores del delito tipificado y sancionado en el Art. 257, incisos tercero y cuarto del Código Penal vigente, toda vez que, de acuerdo a lo que manifiesto en líneas posteriores, está comprobado conforme a derecho la existencia del mencionado delito, así como la responsabilidad de dichos procesados (...).

(…) la responsabilidad de la acusada Carla Irene Avecillas Ríos se encuentra así demostrada, pues estuvo a cargo del programa Excel como supervisora de Cajas, y disponía que el cajero Jorge Eduardo Palomeque realizara el movimiento fraudulento, con el visto bueno de Priscila Violeta Vallejo Izquierdo. Se encuentra plenamente establecido que Carla Irene Avecillas Ríos era empleada del Banco del Austro como Supervisora de Cajas y estaba a cargo de la Caja No. 864 en la que también se realizaron retiros fraudulentos, en coautoría con Priscila Vallejo Izquierdo y Jorge Palomeque Macías, señalando que la casación presentada por estos dos últimos acusados fue desechado por falta de fundamentación (…).

1) El peculado por regla general es delito propio, porque es de sujetos activos cualificados con las características que exige la naturaleza jurídica, como es la investidura y la función del empleado público encargado por razón de su cargo del manejo de caudales; de tal modo que el ilícito tipificado en el Art. 257 del Código Penal es el delito específico del funcionario público por regla general, pero también de los empleados de los bancos estatales y privados en determinadas circunstancias; además de ciertos funcionarios de las cooperativas. 2) Es un delito material, por tal su consumación debe dejar huellas que tienen que ser investigadas por el Fiscal como representante de la Fiscalía General del Estado, si es el caso con la ayuda de peritos, para que luego sean analizadas por el juez o tribunal de garantías penales correspondiente (…).

(…) 7) Sujeto activo del delito de peculado, según los incisos tercero y cuarto del artículo 257 del Código Penal, ya no es el funcionario público, sino un particular, pues el legislador ha considerado a ciertas personas como sujetos activos del delito de peculado, dándoles penalmente el mismo tratamiento que a los servidores públicos; de tal modo que el artículo 257 incisos tercero y cuarto, determina taxativamente los otros casos de peculado que existen en nuestro ordenamiento jurídico. 8) Hay que recalcar que tanto en el caso de las cooperativas, como en el de los bancos privados, se trata de un sistema penal de protección al patrimonio público o colectivo, pues su objetivo es proteger el patrimonio de una respetable colectividad para que no se desvíe de su finalidad, y porque hay un interés social aunque sean fondos privados. De tal modo en estos casos, el sujeto activo es un particular a quien la Constitución de la República, en el Art. 233, y el Código Penal, en el artículo 257, confiere en virtud de las especiales responsabilidades que se le confían, equiparación a funcionario público, a pesar que los administrados o custodiados no son públicos, pero responden a un especial destino dispuesto por la autoridad (…).

9) Vale la pena anotar que el hecho de que las cooperativas sean protegidas tienen su razón de ser, porque en su constitución no hay ninguna idea de lucro privado, como también lo es la confianza que se tiene en sus administradores; todo esto llevó al legislador a asimilar los desfalcadores de ellas a los reos de peculado, pues son los bienes de los bancos privados y de las cooperativas lo que se protege igual que si se tratare de bienes públicos; de tal modo que son los bienes de los que se abusa los que son protegidos, por referirse a una gran mayoría de la comunidad, aun cuando el sujeto activo es completamente extraño a la administración pública. Hay que aclarar que los sujetos activos en estos casos de los bancos estatales y privados pueden ser cualquiera que sea su denominación, que se le dé al cargo de servidor del banco que maneja fondos: esto es un cajero, colector, recaudador, pagador, etc., que abuse de estos fondos, pues así el legislador quiere evitar esta clase de fraudes (…).

(…) que la motivación sirve para legitimar a los jueces en su actividad de impartir justicia, para lograr la misma, al indicar que nuestra Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial que los jueces solo recibirán un juicio favorable de quien tenga la legitimidad institucional para formularlo, que en nuestro caso es el pueblo ecuatoriano, y sirven para alcanzar aquellas metas que se proponen en el proceso de cambio que vive el país: lograr **la paz social y la ética social pública**; esto es no dejar los delitos en la impunidad, de tal modo que el deber de argumentación, fundamentación y motivación es una exigencia política, constitucional y legal. Solo de este modo se evitan decisiones arbitrarias de los jueces, que en algunos casos pueden ser sujetos a pasiones y errores humanos; pero estas faltas deben ser reparadas cuando causan daño (...).

(…) que la motivación del fallo constituye un deber constitucional del juez, establecido como garantía básica para asegurar el debido proceso, y se le impone como una manera de controlar su actividad intelectual frente al caso concreto, con el fin de comprobar que su decisión es un acto reflexivo nacido del estudio de las circunstancias particulares y no uno discrecional de su voluntad autoritaria. Más aún, el juzgador y el operador de justicia deben tener en cuenta que para que la motivación de su sentencia sea válida debe ser: expresa, clara, completa, legítima y lógica (…).

(…) que la delimitación del ***thema decidendi*** la fijan los litigantes y no le es posible al juez desviar por otros caminos el destino de las pretensiones trazadas; esto es, a la hora de motivar los jueces deben realizar una completa justificación de la decisión adoptada (…)[1] sic.

Derechos constitucionales que supuestamente se consideran vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante, a través de la sentencia impugnada, supuestamente, se han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación señalado en

[1] Ver demanda de acción extraordinaria de protección suscrita por el doctor Galo Chiriboga, fiscal general del Estado, constante a fojas 15 a 33 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

el artículo 76 numeral 7 literal **l** y el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos el accionante solicita a la Corte Constitucional que mediante resolución, se ampare de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución y se disponga que:

> Se deje sin efecto y sin valor jurídico la sentencia de los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia emitida el 24 de enero de 2012 a las 17h00, dentro del recurso de casación No. 395-2012.
>
> Otra Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva conforme a derecho el recurso de casación de la referencia.

Contestación a la demanda

Argumentos de la parte accionada

La doctora Martha Villarroel Villegas, secretaria relatora (e) de la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio N.º 1332-CNJ-SSP-2013 del 21 de mayo de 2013 e ingresado el 22 de mayo de 2013 a las 10h45, en lo principal señala:

> (…) al respecto debo manifestar que de acuerdo a la nueva Estructura Orgánica de la Corte Nacional de Justicia, ya no existe la Primera Sala de lo Penal. Por lo expuesto y en virtud que el expediente fue remitido a la propia Corte Constitucional para conocimiento de la Acción Extraordinaria de Protección, no se puede cumplir con su requerimiento (fojas 41 del expediente constitucional).

Comparecencia del procurador general del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 28 de mayo de 2013 a las 09h05, en lo principal indica: "(…) Señalo para recibir notificaciones la casilla constitucional No. 018. Acompaño copia certificada de la acción de personal que acredita mi comparecencia" (fojas 43 y 44 del expediente constitucional).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional respecto a esta garantía jurisdiccional, ha manifestado:

> Es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional[2].

Esta acción constitucional procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, así también garantiza que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos u omisiones de autoridad pública están sujetos a control.

Determinación del problema jurídico

En este contexto, el núcleo problemático a dilucidar es lo siguiente:

La sentencia del 24 de enero de 2012 a las 17h00, emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución?

Resolución del problema jurídico

La sentencia del 24 de enero de 2012 a las 17h00, emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución?

Aduce el accionante que en la decisión impugnada, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, no se cumplió con el deber de motivar la sentencia, por cuanto, el análisis que realizaron consta en "dieciséis líneas", por lo que considera que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo tanto, corresponde a esta Corte analizar sobre el supuesto derecho vulnerado.

En efecto, la sentencia materia de esta acción en su considerando sexto, expresa lo siguiente:

> **VISTOS:** (…) **SEXTO: ANÁLISIS DE LA SALA.-** Habiendo concluido la audiencia solicitada y escuchado la fundamentación del recurso, así como el dictamen fiscal, esta

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 047–12–SEP–CC. dentro del caso N.º 0202-10-EP. Pág. 8

> Sala ha llegado a las siguientes conclusiones: 1) Respecto a los recursos de casación de Jorge Palomeque y Priscila Vallejo, esta Sala los declara improcedentes, en razón de que la Corte Provincial declaró la deserción por lo que la sentencia se encuentra ejecutoriada para ellos. 2) En cuanto al recurso presentado por Carla Avecillas, ha fundamentado el recurso expresando que no existe peculado bancario y que por lo tanto no se ha demostrado la materialidad de la infracción. Que el peculado solo pueden cometer los empleados públicos, por lo que hay mala interpretación del tipo penal. Que es insuficiente la fundamentación y que no reúne los requisitos del artículo 349 del Código de Procedimiento Penal; sin embargo, esta Sala en fallos anteriores ha establecido el criterio de que, casos como este se subsumen en el artículo 563 del Código Penal, es decir en la apropiación indebida, por lo que siendo partícipe del delito no aparece la autoría de un funcionario público, únicamente a manera de establecer peculado bancario por el que ha sido condenada; 3) Por estas consideraciones esta Sala, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** y de conformidad con el inciso final del artículo 358 del Código de Procedimiento Penal, de oficio se casa la sentencia y se le condena a Carla o Karla Irene Avecillas Ríos a la pena de 4 años de prisión como autora del delito tipificado y sancionado por el artículo 563 del Código Penal, esta decisión se hace extensible a los demás procesados, de conformidad con el artículo 327 del Código de Procedimiento Penal (sic).

A fin de comprobar si la decisión impugnada cumplió con la garantía de la motivación, corresponde señalar el contenido textual de esta garantía, la misma que se encuentra estipulada en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, que señala:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
> (…) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
> (…) **l)** Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados[3].

Como elemento esencial del derecho al debido proceso se encuentra la motivación de las sentencias, pues, con aquello, se configura el accionar de los operadores jurídicos conforme a la Constitución y la ley, quienes son los llamados a velar durante la sustanciación de la causa y al momento de resolver la misma, por el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales. Esta garantía constitucional denominada motivación, permite a los individuos conocer de manera clara la explicación de los argumentos y las razones que tuvo determinada autoridad pública para tomar una decisión en el sentido que lo ha hecho, por eso, la motivación de las resoluciones judiciales debe expresar las razones de hecho y de derecho que condujeron al órgano jurisdiccional a tomar determinada resolución, en la cual no cabe la arbitrariedad del juzgador, que está obligado a interpretar y aplicar las leyes de acuerdo con los preceptos y principios constitucionales. La motivación tiene como fin garantizar el control de las resoluciones de los poderes públicos, para persuadir a las partes de un proceso y a la sociedad en general la correcta administración de justicia y verificar que la sentencia no sea arbitraria.

En cuanto a la garantía de la motivación, la Corte Constitucional se ha pronunciado realizando las siguientes consideraciones:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[4].

De acuerdo a lo dicho por esta Corte Constitucional en la jurisprudencia citada, considerando a la motivación como un deber fundamental que obliga a la administración de justicia a justificar su decisión, examinaremos la sentencia emitida el 24 de enero de 2012 a las 17h00, por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a fin de determinar si cumplió con la garantía de la motivación que está compuesta por tres requisitos: la razonabilidad, la lógica y la compresibilidad.

En cuanto al requisito de la **razonabilidad** se debe tener en cuenta que la decisión judicial no debe imponer criterios contrarios a la Constitución, la misma debe fundarse en normas constitucionales, legales y jurisprudenciales. Así, en el caso *sub judice*, esta Corte observa que en la sentencia impugnada no constan los argumentos de los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia; pues, no invocaron normas constitucionales o jurisprudenciales, es decir, las fuentes del derecho pertinente al caso puesto en su conocimiento, ya que el único artículo señalado en su fallo es el 563 del Código Penal que se refiere a la figura delictiva de apropiación indebida. Esta norma legal no puede considerarse adecuada con los antecedentes en que se llevó el caso desde el inicio del proceso, esto es: **i)** El fiscal que investigó el caso calificó el delito como peculado bancario, **ii)** En la audiencia preparatoria del juicio, el fiscal emitió dictamen acusatorio en contra de los procesados por el delito de peculado y el juez consideró dictar auto de llamamiento a la etapa de juicio

[3] Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal l).

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 227-12-SEP-CC; dentro del caso 1212-11-EP, Pág. 14

por la infracción tipificada como peculado bancario, **iii)** Los procesados presentaron recurso de apelación y los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay confirmaron el auto de llamamiento a juicio, porque consideraron que habían indicios suficientes sobre la existencia material de la infracción, así como de la responsabilidad de los acusados, **iv)** Los jueces del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay dictaron la sentencia que declaró a los acusados como autores del delito de peculado bancario. Es decir, en todas las fases e instancias del procedimiento, las partes procesales invocaron y se defendieron respecto de la figura jurídica del peculado bancario; no obstante, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvieron el recurso de casación, sustituyendo el tipo penal por una supuesta apropiación indebida tipificada en el artículo 563 del Código Penal, sin explicar o argumentar de cómo la sentencia recurrida en casación vulneró la ley, esto es, por contravenir expresamente a su texto o por haberse hecho una falsa aplicación de ella o por habérsela interpretado erróneamente. Las argumentaciones de los jueces de casación se basaron en cambiar el tipo penal de peculado al de apropiación indebida, sin ninguna explicación convincente del por qué cambiaron el delito cometido por los sentenciados, no estableciendo las razones que los llevaron a tomar esa decisión, esto quiere decir que los jueces nacionales no se remitieron al caso concreto. Por tanto, los razonamientos que utilizaron los jueces para llegar a esa conclusión, son contrarios a las normas constitucionales y legales por lo que se apartaron de este requisito, incumpliendo con el elemento de la razonabilidad.

Respecto al requisito de la **lógica** esta Corte debe verificar si la resolución impugnada contiene coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión, es decir, que la sentencia esté ordenada y concatenada con los elementos que la integran, a fin de permitirle al operador de justicia expresar conclusiones razonables, tomando en consideración los hechos puestos en su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto y finalmente, los juicios de valor que conformen los demás elementos que se vayan desprendiendo a lo largo de la argumentación. En efecto, los elementos mencionados en líneas anteriores –premisas y conclusión– deben estar estructurados de forma sistemática y ordenada, para permitirle al juzgador tener razones jurídicamente válidas que guarden coherencia con los elementos fácticos y jurídicos, y así llegar a una conclusión lógica.

Desde este punto de vista, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia en el considerando sexto de la resolución impugnada, niegan el recurso de casación a dos sentenciados, por cuanto los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Azuay les declaró la deserción del recurso, en cuanto a la otra persona sentenciada mencionan que es insuficiente la fundamentación y no reúne los requisitos del artículo 349 del Código de Procedimiento Penal; sin especificar cuáles, ya que la citada norma señala tres presupuestos: i) Contravenir expresamente a su texto, ii) Haber hecho una falsa aplicación de ella, y iii) Haberla interpretado erróneamente; limitándose a manifestar que en fallos anteriores "esta Sala ha establecido el criterio de que casos como este se subsumen en el artículo 563 del Código Penal, es decir en la apropiación indebida" cambiando el tipo penal y la sanción de los sentenciados, sin ningún argumento lógico que permita identificar la relación de los hechos del caso concreto con la conclusión que llegaron los jueces de la Sala.

En otras palabras los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia se apartan del principio de congruencia, entre la imputación y la sentencia que:

> (…) delimita el contenido y el alcance de las resoluciones judiciales, en relación con las peticiones o imputaciones formuladas y con los puntos que la ley procesal ordena resolver sin necesidad de instancia de parte, para que exista identidad jurídica entre lo resuelto y lo pedido o imputado u ordenado resolver de oficio por la ley (…) en materia penal, debe haberla entre las imputaciones formuladas al imputado o sindicado para su procesamiento o enjuiciamiento definitivo y la decisión que resuelva sobre la existencia de los hechos ilícitos en que se basan tales imputaciones y la responsabilidad que a aquél corresponda por ellos.
>
> (…) este principio consiste en la necesaria lealtad que debe existir en las actuaciones judiciales para no sorprender a los ajusticiados con decisiones ajenas a los puntos objeto del debate judicial, evitando así hacer nugatorio o menguar peligrosa e inconstitucionalmente el ejercicio real y práctico del derecho de defensa contra las pretensiones o imputaciones (…)[5].

Resulta evidente que los jueces no consideraron el principio de congruencia en el cual, se debe tener en cuenta las imputaciones realizadas a los sentenciados durante el proceso, en el caso *sub judice* fue de peculado bancario, ya en la audiencia de juzgamiento los procesados fueron sentenciados por el mismo delito; pero en el recurso de casación, los jueces cambian sin ningún argumento coherente tales imputaciones por la del delito de apropiación indebida. Por estas consideraciones, no existe lealtad en la actuación judicial de los jueces en la decisión tomada.

Asimismo, las premisas utilizadas por los jueces de casación no guardan coherencia con la conclusión y la decisión final adoptada, pues no consta una argumentación lógica apropiada entre la parte considerativa y la parte resolutiva de la sentencia. Por tanto, no se sabe cuáles fueron las razones o motivos que tuvieron para concluir cambiando la sanción y el tipo penal de los sentenciados, lo hicieron sin ningún análisis previo que justifique a la conclusión que arribaron, esto es, al delito de apropiación indebida. En consecuencia, esta Corte Constitucional observa que en la sentencia impugnada se ha evidenciado incoherencia entre las premisas y la conclusión, por lo que la decisión tomada por los jueces no ha sido justificada, careciendo por lo tanto del requisito de la lógica.

Por último, en cuanto al requisito de la **comprensibilidad**, este se refiere a que una resolución debe gozar de claridad en el lenguaje, para que pueda ser accesible al mayor

[5] Hernando Devis Echandia, "Principios Fundamentales del Derecho Procesal Penal", Bogotá, Editorial A B C, 1981, p. 25

número de personas con cualquier nivel cultural, con miras a su fiscalización por parte de los mismos, esto es, que la argumentación que exponen en la decisión judicial sea clara, sencilla, concreta, inteligible, asequible, sintética y fluida para su mejor entendimiento y no se utilicen palabras de difícil comprensión para el ciudadano no letrado, así como también debe incluir los hechos y el derecho al caso concreto y contener las razones que lleven a una decisión afirmativa o negativa sobre la existencia de los argumentos reales para la solución de la causa. De esta manera, se advierte en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte".

Así expresada la comprensibilidad hay que indicar que es un instrumento eficaz, un mecanismo idóneo y primordial para que el juez efectúe una labor pedagógica, y que en sus resoluciones explique de manera clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, narrando de modo global los hechos y el derecho involucrado y así pueda tomar la decisión correcta en su sentencia.

Ahora bien, para efecto de ver si se ha cumplido con el requisito de la comprensibilidad en la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, se tendrá que analizar el lenguaje que se utilizó en el fallo, las cuestiones de hecho y de derecho, y la argumentación para tomar la decisión.

Los jueces nacionales en la redacción de su resolución, solo se limitaron a decir: "sin embargo, esta Sala en fallos anteriores ha establecido el criterio de que, casos como este se subsumen en el artículo 563 del Código Penal, es decir en la apropiación indebida, por lo que siendo partícipe del delito no aparece la autoría de un funcionario público, únicamente a manera de establecer peculado bancario por el que ha sido condenada"; como se puede observar, el lenguaje utilizado es inentendible y confuso, porque no expresaron las cuestiones de los hechos y de derecho en la parte considerativa del fallo, para sin ningún análisis o argumentación precedente que justifique el cambio de la figura jurídica de peculado bancario por el de apropiación indebida diciendo: "de oficio se casa la sentencia y se le condena a Carla o Karla Irene Avecillas Ríos a la pena de 4 años de prisión como autora del delito tipificado y sancionado por el artículo 563 del Código Penal, esta decisión se hace extensible a los demás procesados", por las razones expuestas en líneas anteriores se torna incomprensible la decisión judicial adoptada por los jueces, por lo que no cumple con el requisito de la comprensibilidad.

En consecuencia la sentencia impugnada carece de razonabilidad al no haber invocado normas constitucionales, legales o jurisprudenciales, es decir, las fuentes del derecho pertinente al caso puesto en su conocimiento. Así como también, carece de lógica, lo cual se deriva en la incoherencia entre las premisas y la conclusión final, pues, contiene un pronunciamiento ligero sin argumentar de una manera ordenada y concatenada las razones que llevaron a los jueces a cambiar el tipo penal y la sanción a los sentenciados. En lo que tiene que ver a la comprensibilidad, la redacción realizada por los jueces ha sido oscura, inentendible y en las cuestiones de los hechos no han sido consideradas para tomar la decisión, por lo que se ha tornado incomprensible la resolución, por lo que la decisión impugnada al no cumplir con estos requisitos hace una motivación inadecuada.

La Corte Constitucional ha sido clara al precisar que:

> (…) en toda resolución debe enunciarse normas o principios jurídicos en que se fundamente y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Esta norma hace de la motivación un elemento integrante de toda resolución administrativa por la que todo acto de potestad debe cumplir esta condición que no se limita a la sola invocación abstracta de normas, sino a la lógica o coherente vinculación entre las normas y el hecho o los hechos que son pertinentes a tales normas (…)[6].

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional en el efectivo uso de sus competencias y facultades como máximo organismo de interpretación constitucional y de administración de justicia, considera que los argumentos y razonamientos de los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia son equívocos, pues, siendo los encargados de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y de los derechos en ella consagrados, han omitido la aplicación de normas constitucionales y legales sustanciales, incurriendo en una interpretación contraria a la Constitución de la República y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, vulnerando el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme queda indicado en la presente sentencia.

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 expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se ordena:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia emitida el 24 de enero de 2012 a las 17h00, por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 004-13-SEP-CC, dentro del caso No. 0032-11-EP, Pág. 9

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, antes de dictar la decisión impugnada.

3.3 Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que previo sorteo, se conforme el Tribunal que conozca y resuelva lo correspondiente en atención a lo establecido en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0704-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 212-15-SEP-CC

CASO N.º 1785-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 25 de noviembre de 2010, José Roberto Mendoza de la Cruz presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 08 de octubre de 2010 a las 10h00, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa N.º 055- 2007.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 13 de diciembre de 2010, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Herrera Betancourt, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinueza, mediante providencia del 24 de enero de 2011, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1785-10-EP.

Luego de realizado el sorteo respectivo, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento mediante providencia del 21 de junio de 2011.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 03 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

Los señores José Mendoza de la Cruz y Angela Vélez Murillo, el 03 de junio de 2004, presentaron demanda de "indemnización de daños y perjuicios y daños morales por vulneración de derechos humanos", de conformidad con los artículos 18 y 20 de la Constitución Política de 1998. La entidad demandada fue la Comandancia General de la Policía Nacional. El Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo expidió sentencia el 11 de octubre de 2006 a las 10h00, declarando con lugar la demanda.

Frente a esta decisión, la parte demandada, a través del abogado José Antonio Vinueza Jarrín, comandante general de la Policía Nacional, y el doctor José Raúl Zambrano Figueroa, director regional N.º 3 de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas, interpusieron recursos de casación, que no fueron calificados por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, por medio de la providencia dictada el 27 de noviembre de 2006 a las 10h35, habiéndose propuesto recurso de hecho.

Posteriormente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, mediante providencia dictada el 12 de junio de 2008 a las 08h59, resolvió

aceptar a trámite el recurso de casación presentado por la Procuraduría General del Estado e inadmitir el recurso de casación formulado por el comandante general de la Policía Nacional en lo concerniente a las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, aceptando únicamente a trámite el recurso por la acusación interpuesta al amparo de la causal quinta del artículo 3 de la ley *ibídem*.

Finalmente, con voto de mayoría, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 08 de octubre de 2010 a las 10h00, aceptó el recurso de casación propuesto por la Procuraduría General del Estado y por tanto, negó la demanda incoada ante el tribunal *a quo*. El 05 de noviembre de 2010 a las 11h45, la Sala prenombrada atendió el pedido de aclaración solicitado por la Procuraduría General del Estado.

Argumentos de la demanda

El legitimado activo menciona que interpuso acción contencioso administrativa en calidad de apoderado de su hijo José Gregorio Mendoza Vélez, quien, mantiene incapacidad física y mental en un 70 %, en razón de que, según indica, fue atropellado por un "carro antimotín" de la Policía Nacional el 01 de septiembre de 1995; motivo por el cual, en dicha acción, solicitó la reparación de los daños causados por tal hecho. Indica que además de las lesiones a su hijo, provocó la muerte de Ider Fabián Palacios Sánchez, razón por la cual advierte que "en sentencia confirmada por la primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Portoviejo que se encuentra ejecutoriada se condenó a un año de prisión al Policía Ángel Flores López declarándolo culpable del delito de homicidio inintencional tipificado en el Art. 459 y sancionado en el Art. 460 del Código Penal y con lugar las acusaciones particulares con costas e indemnización por daños y perjuicios, sin que hasta la presente fecha se haga efectiva ninguna indemnización".

De la misma forma, el accionante afirma que la sentencia impugnada resolvió de forma inmotivada y emitió pronunciamientos diversos, en uno se estableció que la caducidad de la acción se producía después de cinco años y en la sentencia impugnada la Corte determina que la caducidad de la acción se produjo a los tres meses, el accionante alegó además que como consecuencia de la referida resolución se produce vulneración a lo establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República y solicita a la Corte Constitucional la vigencia de su "derecho a la TUTELA EFECTIVA, IMPARCIAL Y EXPEDITA en tanto, con la omisión de juzgar al tenor de la referida norma secundaria, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia violó el derecho reconocido en la Norma Suprema (…)".

Respecto de los aspectos procesales en controversia, el accionante demandó que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia no podía haber conocido de oficio un recurso que no había sido interpuesto por la Procuraduría General del Estado conforme consta en la documentación que hace parte del proceso.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante afirma que la decisión judicial impugnada, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante solicita:

> 1) Declaren con lugar esta ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN; 2). En consideración a los más de CUATRO AÑOS que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex-Corte Suprema de Justicia y actual Corte Nacional de Justicia demoraron para dictar tan diminuta e inconstitucional sentencia, evidenciando la INEFICACIA del proceso en violación de los artículos: 75 de la Constitución de la República; 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ordenen la ejecutoriedad de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo (…).

Decisión judicial demandada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia N.º 348 – 2010, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 8 de octubre de 2010 que en su parte pertinente, resuelve:

> **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA SALA DE LO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO.-** Quito, a 8 de octubre de 2010, a las 10h00.- **VISTOS:** (…) **QUINTO:** En la especie, el hecho que ha producido efectos jurídicos es el daño físico sufrido por José Gregorio Mendoza Vélez, cuando se produjo el desalojo de los terrenos invadidos de propiedad de Galo Garibaldi García García en la ciudad de Portoviejo, ocurrido el 1 de septiembre de 1995; la demanda contencioso administrativa ha sido presentada el 14 de mayo de 2004, esto es cuando el derecho ya había caducado como así lo preceptúa el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, caducidad que debe ser declarada aún de oficio (…). Por estas consideraciones y no siendo necesario conocer las otras imputaciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se acepta el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado y se rechaza la demanda.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Los jueces nacionales Freddy Ordoñez Bermeo, Manuel Yépez Andrade y el conjuez Clotario Salinas Montaño en lo principal, señalaron que de conformidad con el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos

de Competencia de la Corte Constitucional, sí se puede solicitar informe a los jueces de las instancias donde presuntamente se produjo la vulneración de derechos, pero consideran que no existe ningún fundamento para solicitarles informe en la presente causa, puesto que afirman que la sentencia fue dictada conforme la Constitución de la República y las leyes correspondientes y las razones jurídicas se encuentran en el fallo.

Policía Nacional del Ecuador

El Coronel del Policía de E. M., Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado judicial para intervenir a nombre y en representación del ministro del Interior señala que la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia es legal y constitucional, pues, considera que a lo largo de la misma se ha resuelto el asunto central; es decir, el motivo de la casación interpuesta por la Procuraduría General del Estado. Añade que la sentencia cumple a cabalidad lo dictado por el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República y que de la lectura de la misma se evidencian legalidad, juridicidad y constitucionalidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional sistematizará su análisis en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

La sentencia del 08 de octubre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que aceptó el recurso de casación y rechazó la demanda, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contemplados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?

Resolución del problema jurídico

La sentencia del 08 de octubre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que aceptó el recurso de casación y rechazó la demanda, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contemplados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?

Una de las características que, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado[1] que "(…) en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal", razón por la cual la Corte procederá a analizar la alegada vulneración de aquellos derechos, de forma conjunta.

En primer término, el artículo 75 de la Constitución de la República prescribe que: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión".

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador[2] se ha referido a la tutela judicial efectiva como:

> (…) la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual las personas encuentran consagrado su derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de un debido procedimiento y en ejercicio de sus derechos y garantías, **obtener respuestas en decisiones judiciales debidamente motivadas en derecho respecto de sus pretensiones e intereses sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y la Ley** (…)". (Resaltado fuera del texto).

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su

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

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-13-SEP-CC, caso N.º 0690-12-EP.

pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluyendo el mismo a través de una decisión motivada que garantice los derechos de las partes.

En segundo lugar, el debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades, garantizando así, una adecuada tutela de derechos.

Dentro del debido proceso, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar una decisión así como, la pertinente aplicación a cada uno de los antecedentes de hecho presentados. De otra forma, el no enunciar las normas adecuadas que se aplicarían para la resolución del caso concreto podrían derivar en la nulidad de la decisión expedida por la autoridad, es decir, se considerarán nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la debida motivación.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe observar cuando tome una decisión, sino que se constituye también en un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento del juez para entender los argumentos que usó para sustentar su fallo.

Esta Corte Constitucional[3] se ha pronunciado reiteradamente respecto de la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

> Al respecto, conviene señalar que el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador considera a la motivación como una garantía procesal, en virtud de la cual los poderes públicos tienen la obligación de motivar todas sus resoluciones, mediante la determinación de las normas o principios jurídicos en que se fundan y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que han sido usados tanto por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuanto por esta Corte, para determinar si una decisión se encuentra bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese sentido, se ha previsto que las decisiones judiciales deben ser razonables, lógicas y comprensibles. Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte[4], precisó:

> (…) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

En el caso *sub judice*, Roberto Mendoza de la Cruz interpuso acción extraordinaria de protección en representación de su hijo José Gregorio Mendoza Vélez, quien posee una incapacidad física y mental en un 70 %, debido a que fue atropellado por un "carro antimotín" de la Policía Nacional el 01 de septiembre de 1995, producto de lo cual el legitimado activo demandó daños y perjuicios a la Comandancia General de la Policía Nacional.

La presente acción la dirige en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 8 de octubre de 2010 a las 10h00, dentro del recurso de casación N.º 55-2007. En este sentido, previo a determinar si la decisión judicial impugnada cumple los requisitos de una adecuada motivación antes señalados, es necesario precisar el ámbito y naturaleza jurídica del recurso de casación.

Al respecto, el recurso de casación es un remedio procesal de carácter extraordinario, condicionado a las causales de procedencia y al procedimiento determinado en la Ley de Casación, este recurso se caracteriza por ser un recurso estrictamente formal. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 205-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1618-11-EP, señaló: "De esta forma, para la resolución del recurso de casación la Corte Nacional de Justicia debe ceñirse a lo señalado por las partes, sin que tenga competencia para ir más allá de lo establecido en el escrito por medio del cual se interpone el recurso y la contestación al mismo".

En este sentido, conforme lo expuesto, los jueces nacionales tienen un marco competencial previamente establecido que delimita el ámbito de análisis en cada fase que integra el recurso de casación. Con esta consideración, el ejercicio argumentativo que debe realizar la Corte Nacional de Justicia para determinar la procedencia del recurso, debe examinar íntegramente los fundamentos

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 104-14-SEP-CC, caso No. 1604-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

jurídicos empleados en la sentencia recurrida y analizar su vínculo con las circunstancias del caso en análisis para concluir sobre la supuesta indebida aplicación, errónea interpretación o falta de aplicación de la norma que se afirma infringida en la decisión judicial objeto de recurso de casación; de este modo, no basta con realizar un análisis aislado sobre el contenido y ámbito general de la norma presuntamente infringida ya que aquello devendría en un incorrecto examen del recurso de casación y por tanto, en una inobservancia de las normas jurídicas que rigen este remedio procesal extraordinario, afectando así a la motivación de la decisión.

Para iniciar el análisis respecto de la motivación de la decisión judicial impugnada, corresponde examinar si esta cumple con el parámetro de razonabilidad, que como se ha expresado conlleva que la sentencia se encuentre fundamentada en principios constitucionales y en disposiciones jurídicas que guarden concordancia con la naturaleza del caso.

En el considerando cuarto de la sentencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia centró su análisis en el argumento planteado por la Procuraduría General del Estado, referido a la falta de aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, norma que establece la caducidad del derecho para deducir una demanda en la vía contencioso administrativa; en función de lo señalado, la Sala determinó que, de verificarse el argumento planteado por la Procuraduría General del Estado, sería inoficioso pasar a conocer los otros argumentos planteados en las demandas; sin embargo, se limitó a identificar el contenido del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y sin desarrollar ningún nexo causal con los argumentos jurídicos esgrimidos por el Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo ni con los antecedentes fácticos, consideró que esta norma no fue aplicada en el caso bajo su conocimiento.

En este contexto, por ser fundamental para determinar si en la sentencia impugnada se ha cumplido el requisito de razonabilidad, se deben precisar algunas consideraciones sobre la sentencia emitida por el Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo que, al constituir el objeto del recurso de casación, debió ser analizada en su integralidad por parte de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, que debió circunscribir su argumentación en esta decisión.

En primer término, la sentencia emitida por el Tribunal *a quo* el 11 de octubre de 2006 a las 10h00, en el considerando tercero señala que:

> La acción deducida no es de las que generalmente conoce este Tribunal; esto es, acciones por Recursos Subjetivos o Recursos Objetivos. Sino, la de una naturaleza especial, los actores impugnan la negativa de la Policía Nacional a reconocerles su derecho de recibir indemnización como forma de reparación de violación de derechos humanos de su hijo José Gregorio, y los de ellos por uso indebido de la fuerza legal de la Policía Nacional dentro del operativo de desalojo de invasores el día 1 de Septiembre de 1995, originándose la responsabilidad determinada en el Art. 20 de la Constitución del Ecuador.

Posteriormente, en el considerando séptimo de la mencionada decisión judicial, el Tribunal analizó la caducidad para interponer la demanda por parte del actual legitimado activo, argumento que fue alegado por la Policía Nacional del Ecuador en su contestación a la demanda. Así, la sentencia analiza la procedencia de esta excepción a la luz del contenido de los artículos 18 y 20 de la Constitución Política del Ecuador[5] vigente en aquel momento; es decir, que el Tribunal examinó los principios de aplicación directa de la Constitución y de *in dubio pro homine*, y concluyó sobre "(…) la obligación constitucional de aplicar la norma jerárquica superior (…)", determinando así que no era procedente la caducidad de la acción.

Pese a estas razones que fueron esgrimidas por el Tribunal *a quo,* cabe indicar que la decisión judicial impugnada, en su *ratio decidendi*, no abordó la pertinencia del mencionado artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dadas las particularidades concretas del caso que fueron analizadas por el mencionado Tribunal en la sentencia recurrida; de ahí que para determinar una supuesta falta de aplicación de una norma jurídica fuera necesaria, previamente, la revisión de aquellos argumentos, los cuales verificaron una prelación normativa atendiendo las características del caso concreto.

En este sentido, para haber llegado a la conclusión sobre la falta de aplicación de la norma jurídica antes indicada en la decisión recurrida, la Sala de la Corte Nacional de Justicia debió analizar integralmente el contexto abordado por aquella sentencia y su sustento jurídico, pues, precisamente, el objeto del recurso de casación es el control de juridicidad sobre la sentencia, siendo trascendental referirse minuciosamente a la decisión judicial en su totalidad para determinar inequívocamente si esta infringe alguna norma jurídica. Lo contrario, es decir, un análisis incompleto del recurso sin considerar integralmente la decisión judicial recurrida, conlleva una inobservancia de la naturaleza jurídica del recurso de casación, así como de las normas

---

[5] Constitución Política de la República del Ecuador, 1998. "Art. 18.- Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.
En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.
No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.
Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".
"Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.
Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes."

que regulan esta figura. Esta Corte ha señalado[6] que: "En este sentido, al evidenciarse una argumentación jurídica incompleta en la decisión que desnaturaliza el carácter cerrado del recurso, la Corte Constitucional concluye que la decisión incumple el requisito de razonabilidad".

Por lo expuesto, la Corte Nacional de Justicia no fundamentó adecuadamente ni conectó a los hechos particulares del caso la norma invocada para aceptar el recurso de casación propuesto por la Procuraduría General del Estado; en consecuencia, el fallo emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la referida Corte ha transgredido el parámetro de razonabilidad como elemento conformador de la garantía de motivación y que constituye imperativo sustancial de las resoluciones de la administración pública, ya que no cumplió con las exigencias que debe contener una sentencia dentro de un recurso de casación, sin que esta se funde en la normativa que rige dicho recurso.

En cuanto al requisito de lógica, este conlleva que las premisas que conforman la decisión se encuentran determinadas en una estructura sistemática congruente, guardando relación entre ellas y con la conclusión final del caso.

De la revisión de la sentencia, se observa que en el considerando cuarto, luego de realizar referencias doctrinarias sobre el ámbito del recurso de casación, la Sala afirma: "Al haber acusado la Procuraduría General del Estado la falta de aplicación del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (…) considero prioritario analizar el vicio alegado, esto es la falta de aplicación de dicha norma, que de tener fundamento, torna innecesario entrar a conocer los errores imputados por otros vicios y otras causales".

Luego, en el mismo considerando cuarto de la sentencia, concluyó la supuesta falta de aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, decidió aceptar el recurso de casación y rechazar la demanda inicial formulada por el hoy accionante. Sin embargo, se evidencia que la argumentación realizada por la Sala, que configura la premisa con la cual determinó la supuesta falta de aplicación de la norma en referencia, no consideró los elementos necesarios para arribar a esa decisión, pues, como se ha expresado, el análisis de la Corte Nacional carece de la conexión con las circunstancias del caso concreto y prescinde del análisis de la sentencia que fue recurrida, tornándola en incompleta y como tal, falaz; puesto que concluye sobre un supuesto sin el debido e integral desarrollo argumentativo sobre las particularidades del caso.

Partir de una premisa incompleta como sustento de la decisión, dota de incongruencia a la argumentación desarrollada en la sentencia, puesto que un análisis que no aborda la integralidad de circunstancias que rodean al caso concreto, ineludiblemente, generará una decisión que no se ajusta inequívocamente a los elementos materiales del caso y por tanto, no es lógica.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 129-15-SEP-CC, caso N.º 1329-13-EP.

Finalmente, sobre el parámetro de comprensibilidad, esta Corte Constitucional debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo, lo que lo vuelven incomprensible.

Bajo esta línea de argumentación, se concluye que la decisión judicial impugnada no cumple los requisitos de una adecuada motivación, lo cual afecta también el derecho de todas las personas para obtener una efectiva tutela de sus derechos e intereses a través de decisiones debidamente sustentadas; por lo que se colige que la sentencia impugnada, en tanto no realizó un análisis integral sobre la supuesta falta de aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, teniendo en cuenta las características concretas del caso, bajo el examen de los argumentos dictados en la sentencia recurrida y a la luz de las disposiciones constitucionales en ella aplicada, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes procesales.

Por consiguiente, se evidencia que la sentencia del 08 de octubre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, respectivamente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación contemplados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 08 de octubre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 055-2007 y todos los actos procesales y demás providencias dictadas a partir de la misma.

   3.2 Retrotraer los efectos al momento de la vulneración de los derechos; por lo tanto, se dispone que previo sorteo, se conforme el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia,

que conozca nuevamente los recursos de casación interpuestos por las partes observando lo dispuesto en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1785-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 16 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 216-15-SEP-CC

CASO N.º 2071-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece el señor Manuel Mesías Taboada Ayala por sus propios y personales derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 22 de abril de 2013 a las 10h00, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso de Casación N.º 616-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 28 de noviembre de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire en ejercicio de su competencia, el 09 de mayo de 2014, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2071-13-EP, conforme lo previsto en las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 02 de abril de 2014.

El 28 de mayo de 2015 a las 09h00, el juez constitucional sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la presente acción constitucional, luego de haber sido notificado por el secretario general de la Corte Constitucional, mediante memorándum N.º 281- CCE-SG-SUS-2014, con el resultado del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 10 de junio de 2014.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo Manuel Mesías Taboada Ayala por sus propios y personales derechos, a través del libelo de la acción extraordinaria de protección en lo principal, hace las siguientes exposiciones:

Que en el auto del 22 de abril de 2013, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, de forma incorrecta y faltando a la verdad se considera que no se ha identificado la sentencia impugnada a través del recurso de casación pues, al contrario, dice que sí consta en el libelo de demanda que la sentencia respecto de la cual interpuso la casación y que es la dictada el 06 de agosto de 2012 a las 16h10, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa que en primera instancia fue signada con el N.º 1998-1072, afirmación que a su vez la ratificó mediante escrito del 25 de abril de 2013, mediante el cual solicitó la revocatoria del auto de inadmisibilidad del recurso, razón por la que los conjueces están impedidos de faltar a la verdad procesal.

Aduce que en el considerando tercero del auto impugnado se establece que no existe el señalamiento de las normas de derecho que estima infringidas o las solemnidades del procedimiento que hayan sido omitidas. A lo cual dice que en el texto del recurso de casación dedica *in extenso* todo el numeral II a individualizar las disposiciones legales que han sido infringidas por la Sala en la sentencia, además de singularizar las disposiciones legales violentadas y su

transcripción, en particular de los artículos 115, 122, 142 y 165 del Código de Procedimiento Civil, de igual forma ratificado en su escrito de solicitud de revocatoria del auto de inadmisibilidad.

Respecto a la afirmación, en el auto impugnado, con relación a que no ha determinado las causales en que funda el recurso, aquellas previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación y que además carece de fundamentación de rigor atinente a los presuntos yerros de los jueces en conexión con los vicios acusados, manifiesta que contrariamente a lo afirmado por la Sala de Conjueces, en el numeral II de su escrito de interposición del recurso de casación establece claramente que la causal en la que funda el recurso es la tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, concretamente en la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, porque –a su criterio– realizaron una errónea interpretación de las normas jurídicas aplicables a la valoración de la prueba.

Asimismo, asume que en cuanto a la ausencia de la fundamentación de rigor mencionada en la sentencia impugnada, en el numeral IV de su recurso, de forma extensa, determinó cómo la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba condujeron a que en la sentencia refutada no se haya considerado las pruebas aportadas por su parte al proceso judicial.

Considera que como consecuencia de lo expresado, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia falta a la verdad al afirmar, respecto de su recurso de casación, que los argumentos que se vierten carecen de referente y técnica, de razonamiento lógico y de explicación jurídica, que evidencie el impacto de alguna norma violada en la parte dispositiva de la sentencia.

Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, el auto que se impugna en su parte pertinente, dice:

> (…) En el caso, los argumentos que se vierten no tienen ningún referente, está absolutamente desprovisto de técnica, de razonamiento lógico, de explicación jurídica que demuestre el impacto de alguna norma violada, en la parte dispositiva de la sentencia. La carencia de los más elementales datos exigidos por esta Institución, deja a la Sala, en la imposibilidad de calificar la pretensión del recurrente, puesto que el escrito en examen, no va más allá de expresar algunos argumentos como si se tratara de una tercera instancia.- Con éstos antecedentes y no encontrándose presentes en forma concurrente y simultánea los requisitos previstos por el Art. 6 de la Ley de Casación, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Conjueces INADMITE el recurso de casación propuesto (…) sic.

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo es que en sentencia se ordene la reparación del derecho violado y al tenor de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordene que la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia acepte a trámite el recurso de casación por él interpuesto.

Contestaciones a la demanda

Mediante auto del 28 de mayo de 2015 a las 09h00, a través del cual se avocó conocimiento de la presente acción jurisdiccional constitucional; se solicitó a la Sala de Conjueces de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia que remita a la Corte Constitucional un informe debidamente motivado respecto de su actuación en la emisión de la sentencia materia de la impugnación, no obstante, hasta la presente fecha, no se ha dado cumplimiento a este requerimiento.

De la misma forma, no existe constancia de que hayan remitido a la Corte Constitucional informe alguno tanto el legitimado activo como los terceros con interés.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción constitucional en contra del auto del 22 de abril de 2013 a las 10h00, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 616-2012.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)" y del artículo 439 *ibídem*, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente", en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto preservar o restablecer los derechos consagrados en la Constitución de la República en particular, el debido proceso, y sus requisitos se encuentran establecidos en el artículo 437 de la Carta Magna, a saber: "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".

Por su parte, el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

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

Los requisitos formales y de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección se encuentran previstos a partir de los artículos 58[1] y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional respecto de la finalidad de la acción extraordinaria de protección, ha determinado:

> La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales[2].

Complementariamente, la Corte Constitucional ha establecido que por intermedio de la acción extraordinaria de protección:

> (…) el juez constitucional debe realizar un análisis sustancial de la cuestión controvertida, luego de lo cual, tiene la obligación, si el caso lo amerita, de declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales e inmediatamente ordenar su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este escenario, las garantías jurisdiccionales determinan la obligación que tiene el juez constitucional en el control de los actos públicos, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales; de este modo, las garantías constitucionales se orientan a dar sustento al Estado constitucional de derechos y justicia[3].

Determinación del problema jurídico

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará si el auto del 22 de abril de 2013 a las 10h00, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 616-2012, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso y enunciarlo de la siguiente manera:

El auto del 22 de abril de 2013 a las 10h00, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 616-2012, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía establecida en el artículo 76 numeral 1 y a la seguridad jurídica?

Resolución del problema jurídico

El auto del 22 de abril de 2013 a las 10h00, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 616-2012, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía establecida en el artículo 76 numeral 1 y a la seguridad jurídica?

En el presente caso, la pretensión del legitimado activo se refiere a que se deje sin efecto los autos dictados el 22 de abril de 2013 a las 10h00 y el 23 de octubre de octubre de 2013 a las 10h15, mediante los cuales se inadmitió el recurso de casación y se negó la revocatoria solicitada, respectivamente, ambos dictados por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 616-12, porque a su criterio, en los mismos no se valoraron los argumentos fácticos y legales establecidos en su demanda y que determinaban la procedencia del recurso de casación interpuesto.

El legitimado activo Manuel Taboada Ayala asume que en el auto materia de la impugnación se ha vulnerado el derecho constitucional contenido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

Al respecto, la norma constitucional citada, en su parte pertinente, establece: "(…) 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".

De aquí que el debido proceso se constituye en el principio jurídico constitucional a través del cual todos los justiciables tenemos derecho a disponer de un conjunto de garantías básicas para acceder y asegurar el resultado justo y equitativo dentro de un proceso, lo cual conlleva implícitamente el derecho de las personas a ser escuchadas en sus pretensiones ante cualquier juez o autoridad administrativa.

En este contexto, el debido proceso representa también el derecho que tienen todas las personas para exigir de los jueces y autoridades administrativas el respeto incondicional

---

[1] **Art. 58.- Objeto**.- La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

[2] Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 121-13-SEP-CC.

3 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 049-10-SEP-CC,

del ordenamiento jurídico prexistente en defensa de sus derechos, en virtud de lo cual, se convierte en una importante expresión de las garantías constitucionales, razón por la que cualquier vulneración debe ser demandada para requerir su inmediata reparación.

Al respecto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha expresado:

> El debido proceso constituye un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez incluye un conjunto de garantías básicas que deben cumplirse de forma imperativa en el desarrollo de todo proceso en el que se decida sobre derechos, a fin de proteger y garantizar la defensa e igualdad de las partes intervinientes, como alcanzar procesos justos y libre de arbitrariedades. Es por ello que a través del debido proceso se pretende garantizar la observancia plena e irrestricta a los principios y normas adjetivas de carácter constitucional, que permitan la efectiva vigencia del derecho sustantivo[4].

Conviene confrontar los postulados normativos y jurisprudenciales antes expuestos con la sentencia impugnada, a efectos de establecer si tienen o no sustento constitucional las alegaciones realizadas por el legitimado activo, respecto del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, en la decisión materia de la presente acción jurisdiccional constitucional.

El recurso de casación está regulado por la ley de la materia esto es la Ley de Casación, en virtud de lo cual toda interposición acerca del mismo deberá regirse por los preceptos normativos establecidos en dicho cuerpo legal, es decir, deberá someterse a los requisitos de procedibilidad predeterminados en la ley.

Para efectos de la resolución del caso *in examine*, es de radical importancia remitirse y transcribir la parte medular del auto impugnado y sobre la cual se sustentó la decisión, que dice:

> TERCERO.- Del texto del recurso interpuesto, se tiene: Que siendo obligación del recurrente, cumplir con los requisitos previstos en la ley de casación, específicamente los que constan en el Art. 6 de la señalada Ley, sin embargo no aporta con ninguna de dichas exigencias: No indica la sentencia o auto del que recurre con individualización del proceso; No señala las normas de derecho que estima infringidas, o las solemnidades del procedimiento que haya sido omitidas; No determina las causales en que se funda, de aquellas que prevé el Art. 3 de la Ley de la Materia; y dentro de ellas no se conoce que se acoja a una o más de los modos de infracción; (…) Con estos antecedentes y no encontrándose presentes en forma concurrente y simultánea los requisitos previstos por el Art. 6 de la Ley de Casación, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Conjueces INADMITE el recurso de casación propuesto.

En este contexto, resulta pertinente revisar el texto del recurso de casación interpuesto –constante a fs. 576-580 de los autos del proceso judicial ordinario– de cuyo examen se puede observar lo siguiente:

En el escrito del recurso de casación constante a fs. 576 el señor Manuel Taboada Ayala manifiesta lo siguiente:

> La sentencia respecto de la cual estoy interponiendo el presente recurso de casación, es la dictada el 6 de agosto de dos mil doce, a las 16h10, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa que en primera instancia se encontraba signada con el No. 1998-1072-Dr. Edgar Cajas, y, en Segunda Instancia, es decir, en esta Sala, con el No. 17111-2009-0421-Sofía Reyna Gallegos, juicio propuesto por Manuel Mesías Taboada Ayala, en contra de Manuel María Martínez Vásquez y su cónyuge Mercedes Taboada Ayala, y a la muerte de demandado, Manuel Martínez, en contra de sus herederos.

Mediante el párrafo reproducido esta Corte establece que en el texto del recurso de casación interpuesto, sí se indica la sentencia recurrida, con individualización del proceso y las partes procesales, razón por la cual, resulta evidente que sí se ha dado cumplimento a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley de Casación y que por lo tanto, no tiene ningún sustento la aseveración establecida en el auto impugnado, en el sentido de que el recurrente: "No indica la sentencia o auto del que recurre con individualización del proceso".

En el texto del auto impugnado, en el considerando tercero y en relación al recurso de casación, se dice que el reclamante: "No señala las normas de derecho que estima infringidas, o las solemnidades del procedimiento que haya sido omitidas". Al respecto, conviene remitirnos a fs. 576 y 577 de los autos del proceso ordinario, para observar que el recurrente Manuel Taboada Ayala en su libelo, en el numeral II, hace constar la individualización de las normas legales que considera han sido infringidas en la sentencia cuya casación se plantea, singularizando y transcribiendo lo dispuesto en los artículos 115, 121, 142 y 166 del Código de Procedimiento Civil.

Vale decir, a criterio de esta Corte, que el proponente del recurso de casación sí señaló las normas de derecho que consideraba fueron infringidas, de tal forma que carece de fundamento aquella aseveración constante en el auto que inadmite el recurso de casación, respecto a que se omitió la indicación de las normas de derecho consideradas vulneradas, por lo que resulta evidente que el recurrente sí dio cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley de Casación.

Con relación a lo expresado en el auto impugnado, respecto a que el recurso de casación: "No determina la causales en que se funda, de aquellas que prevé el Art. 3 de la ley de la Materia (…) sic"; cabe aclarar que a fs. 577 de los autos del proceso ordinario, en el numeral III del texto del recurso se determina: "La Causal en la que se funda el presente recurso de casación es la tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, y concretamente en la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, lo que condujo a la Sala a una equivocada aplicación de las normas de derecho en la sentencia de la que recurro".

[4] Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 118-14-SEP-CC.

En este sentido, el examen de los autos permite a esta Corte constatar que Manuel Taboada Ayala en su recurso de casación, determinó como causal aquella que se refiere a la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba lo que, a su criterio, condujo a una equivocada aplicación de las normas de derecho, situación que corrobora que sí se dio cumplimiento a la exigencia normativa contenida en el artículo 3 numeral 2 de la Ley de Casación.

En alusión a la afirmación que se hace en la sentencia impugnada respecto de que en el libelo del recurso de casación "(…) los argumentos que se vierten no tienen ningún referente, está absolutamente desprovisto de técnica, de razonamiento lógico, de explicación jurídica que demuestre el impacto de alguna norma violada, en la parte dispositiva de la sentencia. La carencia de los más elementales datos exigidos por esta Institución, deja a la Sala, en la imposibilidad de calificar la pretensión del recurrente, puesto que el escrito en examen, no va más allá de expresar algunos argumentos como si se tratara de una tercera instancia" y concretamente en relación al requisito formal incluido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, relativo a los fundamentos en que se apoya el recurso, cabe manifestar lo siguiente: De la revisión del texto del recurso de casación aparece que el recurrente realiza una serie de alegaciones sobre presuntas inobservancias de las normas jurídicas invocadas y relacionadas con los hechos materia del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en las que habrían incurrido los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al emitir la sentencia objeto del recurso de casación.

Luego de efectuadas las constataciones procesales antes mencionadas conviene reflexionar sobre lo siguiente: La competencia para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso de casación –conforme a la ley de la materia– obviamente corresponde a la Corte Nacional de Justicia, organismo jurisdiccional que, al mismo tiempo y de manera correlativa, tiene también la obligación constitucional de determinar los argumentos claros, precisos y razonados a través de los cuales sustenta su decisión de admisión o rechazo del recurso, observando el respeto de las garantías básicas del debido proceso y cumpliendo la obligación constitucional de motivar las resoluciones. Pero, la verificación objetiva de las tablas procesales permite señalar que, en el caso *sub judice*, estos criterios se encuentran ausentes en el auto materia de la presente acción jurisdiccional constitucional.

Resulta claro que, al no existir un análisis motivado sobre las pretensiones del recurrente, mal se puede declarar el incumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación y que hace relación a determinar los fundamentos en que se apoya el recurso.

Más aún, debe tenerse en cuenta que la Sala de Conjueces de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, a través de su auto del 23 de octubre de 2013 a las 10h15, mediante el cual se negó la revocatoria del auto que inadmitió el recurso de casación, expresamente dice: "La Sala, si bien reconoce que efectivamente se ha señalado la sentencia de la que recurre y que ha señalado la causal en que se funda, aquello no alcanza para convalecer el recurso presentado (…)"; es decir, a través de esta posterior providencia asumieron que si se cumplió con dos de los requisitos exigidos por el artículo 6 de la Ley de Casación, no obstante, lo cual "(…) respecto del escrito presentado por el recurrente, solicitando la revocatoria, la Sala considera: PRIMERO.- La petición implica, dejar sin efecto el auto o providencia impugnados, vía recurso horizontal; pero para que tal pretensión tenga cabida, debe existir fundamentos normativo y jurídico que lo sustente.- La Ley de Casación, que rige y prevalece en su rango, sobre cualquier aspecto procedimental, entre sus normas, no contiene una que admita la revocatoria".

Es decir que, según este razonamiento, la Sala de Conjueces niega la revocatoria solicitada, únicamente, por carecer de regla procesal que se lo permita, no obstante el reconocimiento expreso que hace en el sentido de admitir que el recurrente no incurrió en las omisiones que la Sala, en el auto anterior, estableció que si había incurrido.

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, se puede concluir que el auto materia de la impugnación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía básica de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, en perjuicio del recurrente del recurso de casación, al no habérsele asegurado un resultado justo y equitativo en el proceso judicial, a ser escuchado en sus pretensiones, pero fundamentalmente a recibir de los jueces el respeto incondicional del ordenamiento jurídico preexistente para la defensa de sus derechos, en el caso concreto, pese a encontrarse cumplidos los requisitos formales establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación.

El accionante aduce que en el auto materia de la impugnación se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Al respecto, el artículo 82 de la Constitución de la República en su texto, dice: "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 el asunto, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha establecido que:

> El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano[5].

Resulta pertinente, de acuerdo con el postulado normativo y la jurisprudencia constitucional citada, remitirnos al caso *sub judice* y a los razonamientos expuestos precedentemente, para determinar si en el auto impugnado se encuentra o no garantizado el derecho a la seguridad jurídica.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC.

Específicamente, conforme se demuestra del texto del auto impugnado y del libelo que contiene el recurso casación y que se analizan con detenimiento en párrafos anteriores se concluye que, efectivamente, en este último, sí constan expresados los requisitos formales exigidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, por lo que, incluso, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia acepta, a través del auto que niega la revocatoria del auto de inadmisión del recurso de casación, que ciertamente sí se ha cumplido con dos de los requisitos formales previstos en la norma jurídica antes indicada, no obstante, que previamente en el auto de inadmisión, se determinó el incumplimiento de estos requisitos.

Se colige entonces, que al haberse enunciado, en el auto impugnado, que el recurrente no cumplió con los requisitos formales en el escrito de interposición del recurso de casación constantes en el artículo 6 de la Ley de Casación, no obstante, evidenciarse su expreso señalamiento en su libelo, se produce como consecuencia la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto, no se garantizó la aplicación del modelo normativo de conducta preexistente, claro y preciso acorde a las situaciones fácticas del caso concreto, en virtud de lo cual se afectó a la seguridad y viabilidad de la previsión normativa antes referida, en menoscabo del accionante.

En este mismo contexto, vale agregar que, no obstante, la seguridad jurídica al tener como objetivo esencial garantizar a los justiciables la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes, que actúen en defensa, protección y tutela de sus derechos; estos propósitos no fueron garantizados en el auto materia de la oposición, porque no se aplicó con certeza el ordenamiento jurídico que rige para la interposición del recurso de casación en lo relativo a los requisitos formales para su admisibilidad.

De conformidad con lo expuesto en líneas precedentes, puede advertirse que el auto materia de la impugnación, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, no garantizó el derecho a la seguridad jurídica, en tanto del análisis fáctico y normativo del caso concreto se evidencian inaplicaciones de las normas jurídicas establecidas en el artículo 6 de la Ley de Casación, claras, previas y públicas, lo cual, incidió directamente en la inadmisión del recurso de casación interpuesto.

La Corte Constitucional, acorde a sus facultades, considera oportuno analizar si el auto materia de la impugnación, se somete o no a los parámetros establecidos para que una decisión judicial o administrativa pueda ser considerada debidamente motivada.

Al respecto, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República establece que:

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

Acorde con la norma constitucional antes expuesta, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha establecido que:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[6].

Sobre la base de la norma constitucional y jurisprudencia que anteceden, resulta oportuno determinar si el auto materia de la impugnación contiene los parámetros que establecen que una sentencia, auto o cualquier decisión esté dotada de la debida motivación.

Uno de los requisitos que garantizan que una resolución o sentencia se encuentre motivada, es la razonabilidad de la decisión; es decir, que la misma contenga criterios derivados de los preceptos normativos prescritos en la Constitución de la República, que expresen estricta sujeción a las normas y principios constitucionales capaces de determinar que la sentencia o resolución encuentre un fundamento racional y conforme a derecho, generado a partir de las fuentes que reconoce nuestro ordenamiento jurídico.

Del examen del contenido del auto impugnado y acorde con el análisis efectuado en líneas precedentes, es evidente que los fundamentos utilizados por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el señor Manuel Taboada Ayala, no corresponden a la realidad procesal, en razón de que las aducidas omisiones incurridas por el recurrente, respecto de los requisitos formales exigidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, si se encuentran enunciados en su demanda (fs. 576-580 de autos ordinarios) prueba de lo cual, inclusive, los jueces que emitieron el auto objetado, mediante providencia del 23 de octubre de 2013 a las 10h15 (fs. 8-9 de autos del recurso de casación, a través de la cual niegan la solicitud de revocatoria del auto de inadmisión del recurso), aceptan que sí se ha cumplido con los referidos requisitos, no obstante, lo cual, en las líneas finales de esta decisión disponen: "Por lo expuesto, pese a los reconocimiento expresados la petición del recurrente, no es suficiente para cambiar el resultado de la resolución que vía revocatoria impugna, por lo que la Sala, de modo expreso la niega.- NOTIFÍQUESE (…)".

Cabe indicar que estas contradicciones generan serias inconsistencias en el contenido del auto materia de la impugnación que, a su vez, producen incertidumbre jurídica,

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia No. 227-12-SEP-CC.

la misma que se contrapone a lo dispuesto en los artículos 169 y 172 de la Constitución de la República. Además, en el auto rebatido se constata que, en su texto, no existe ningún argumento que sustente que la decisión ha sido tomada con fundamento en normas o principios constitucionales y que por lo tanto, represente los criterios de adecuación y eficacia.

En este ámbito, al no advertirse, en el auto impugnado, argumentaciones sustentadas en normas constitucionales o fuentes jurídicas que solventen la decisión asumida por los Conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se concluye que en la misma está ausente el criterio de razonabilidad y que por lo tanto no supera el primer requisito del *test* de motivación.

En relación al análisis de si el auto impugnado está provisto del requisito de lógica, cabe advertir previamente que, conforme al criterio jurisprudencial enunciado *ut supra*, una decisión es lógica solamente si existe coherencia entre las premisas y la conclusión, y esta última con la decisión del caso.

Al respecto, cabe precisar que la Corte Constitucional ha determinado con relación al requisito de la lógica que:

> (…) este elemento que tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución. Este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de aquel la promulgación de un criterio jurídico que integre aquellas fuentes con el producto de su conocimiento y experiencia acumulados durante su vida[7].

En este contexto, al tenor del contenido del auto impugnado mediante el cual se inadmite el recurso de casación, resulta evidente que en este se encuentra ausente el parámetro de lógica, en tanto, no se evidencia una directa relación o coherencia entre los hechos puestos a consideración y la resolución, vale decir, los Conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, no tomaron en consideración que los requisitos formales exigidos en el artículo 6 de la Ley de Casación sí constaban en el escrito contentivo del recurso planteado, razón por la que no había sustento para decidir la inadmisión del referido recurso, situación que inclusive ha sido admitida por los mismos Conjueces a través de su auto del 23 de octubre de 2013 a las 10h15, que niega la solicitud de revocatoria del auto objetado, como se ha hecho notar varias veces.

En consecuencia, en el auto impugnado, no se observa que exista coherencia entre los hechos y el juicio de valor expresado, lo cual determina que no exista congruencia entre las premisas y la conclusión, y entre esta y la decisión. Al contrario, más bien, la incongruencia que subyace de las verdades procesales, a la postre determina que los argumentos contenidos en la decisión son insuficientes y contradictorios para justificar sus conclusiones. En estas circunstancias, cabe advertir que el auto materia de la impugnación está privado del requisito de lógica.

Finalmente, en lo que respecta al requisito de comprensibilidad que exige la motivación y con relación al auto impugnado, de conformidad con los razonamientos expuestos anteriormente, se colige que esta decisión jurisdiccional, al no estar revestida de la debida coherencia jurídica, está privada también de claridad lingüística, pues, el ejercicio intelectual expresado en el texto del auto impugnado no corresponde a las situaciones fácticas del caso concreto.

Por ello, el auto impugnado, al no estar dotado de claridad, adquiere una incidencia negativa en lo que respecta a la fiscalización de las partes procesales y particularmente del auditorio social, en tanto deba pronunciarse respecto de la comprensión efectiva de la decisión. La obscuridad del auto impugnado está comprobada en la falta o indebida concatenación entre las cuestiones de hecho y de derecho establecidas en el recurso de casación, es decir, no se observa que los juzgadores hayan realizado una correcta valoración de los hechos planteados en el mismo, lo cual, determinó que su decisión sea incoherente y además ininteligible.

Bajo estos criterios, se concluye que el auto impugnado no contiene el parámetro de comprensibilidad y por lo tanto, que desatiende lo dispuesto en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se refiere a la "comprensión efectiva" y establece: "(…) Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte".

Acorde a los argumentos antes expuestos, la Corte Constitucional establece que el auto objetado no está debidamente motivado.

En conclusión, cabe enfatizar que es justificada la intervención de la Corte Constitucional, mediante la acción extraordinaria de protección, cuando se comprueba la vulneración de derechos constitucionales en los diferentes procedimientos jurisdiccionales, intervención que procede en el caso *sub judice*, en tanto del análisis efectuado, se advierte la vulneración de derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de derechos de las partes, a la seguridad jurídica y a la motivación.

[7] Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 123-13-SEP-CC.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se disponen las siguientes:

   3.1 Dejar sin efecto el auto del 22 de abril de 2013 a las 10h00, dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación interpuesto por Manuel Mesías Taboada Ayala, dentro del recurso N.º 616-12 y sus posteriores autos, y providencias.

   3.2 Disponer que los procesos judiciales signados con el N.º 1072-1998 que fue sustanciado y resuelto en el Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha y N.º 17111-2009-0421-SR, sustanciado y resuelto por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se remitan a la Corte Nacional de Justicia para que, previo los trámites legales pertinentes, se realice el correspondiente sorteo para que otro Tribunal conozca y proceda al examen de admisibilidad tomando en consideración los criterios elaborados en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2071-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 219-15-SEP-CC

CASO N.º 1286-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Willem Pieter Johannes Jiskoot y Carolina Vela Moscoso, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 9 de julio de 2014 a las 09h14, dentro de la acción de protección N.º 09133-2014-0404.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 8 de agosto de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 23 de septiembre de 2014 a las 11h31, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1268-14-EP y en virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión ordinaria del 15 de octubre de 2014, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien mediante providencia dictada el 12 de junio de 2015, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

Sentencia o auto que se impugna

La sentencia impugnada fue dictada el 9 de julio de 2014 a las 09h14, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas:

> (…) Los numerales 1, 4, 5 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé la improcedencia de la acción de protección cuando de los hechos se desprenda que exista una violación a derechos constitucionales vulnerados que deban ser resueltos por un Juez Constitucional. Hay que tener presente que el artículo 82 de la Constitución de la República dispone que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas y aplicadas por las autoridades competentes por lo que este Tribunal, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y

POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", al aceptar el recurso de apelación interpuesto por Procuraduría General el estado, y María Balladares Ayala, como Gerente General de ESPANICORP S.A., como tercero perjudicado, declara sin lugar la presente acción de protección planteada por WILLEM PIETER JOHANNES JISKOOT y CAROLINA VELA MOSCOSO por improcedente.

Detalle de la demanda

Willem Pieter Johannes Jiskoot y Carolina Vela Moscoso interpusieron una acción extraordinaria de protección cuyos principales argumentos se esquematizan en los siguientes términos:

Que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con la expedición de su sentencia, ha vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la propiedad privada, a la realización de la justicia, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, en las garantías de no ser juzgado más de una vez por la misma causa, y de la motivación.

Los legitimados activos a manera de "fundamentos de hecho" explican los antecedentes que dan origen a la acción de protección. Sostienen que han adquirido un terreno en un remate público convocado por la función judicial a través de la prensa. Que un juez, destruyendo la fe pública, dispuso anular los embargos contra el terreno que adquirieron debido a que anulan la adjudicación a su favor. Que el registrador de la propiedad, en lugar de negar la cancelación del embargo, canceló la adjudicación de la propiedad. Que el juez había ordenado la revocatoria de los embargos del terreno, reconoció su error y ordenó dejar sin efecto su providencia que provocó el despojo de la propiedad. Que el juez que adjudicó la propiedad a favor de ellos también exigió explicaciones por el acto de destruir la adjudicación y registró el terreno. Que ante esto, el juez que había rectificado su error volvió a oficiar al registrador de la propiedad con el fin de que se deje sin efecto su oficio que dio origen a que se les despoje el terreno. Que pese a todas las advertencias, el registrador de la propiedad les ha despojado del terreno que fuera adjudicado por la función judicial en remate público. Que ESPANICORP ha inscrito un contrato de compraventa para despojarles de su terreno. Que el contrato de compraventa presenta claras irregularidades. Que han presentado denuncias ante el alcalde de Guayaquil y ante el registrador de la Propiedad de Guayaquil sin obtener respuesta alguna.

Manifiestan que ante la evidencia del daño irreparable de su derecho a la propiedad, presentaron una acción de protección. Que el juez de primera instancia resolvió declarar la vulneración de derechos constitucionales y ordenar la reparación inmediata, dejando sin efecto el acto del registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, mediante el cual inscribió la escritura pública de compra venta que realizó la compañía FIARE S. A., a favor de la compañía ESPANICORP S. A. Que se inscriban los oficios del juez cuarto del trabajo del Guayas, dirigidos al registrador de la propiedad, mediante los cuales se reconoce la validez del auto de adjudicación e inscripción de la propiedad a su favor. Que se emita el registrador de la propiedad la negativa de inscripción el contrato de compraventa celebrado entre FIARE S. A., y ESPANICORP S. A., por cuanto el bien ha sido adjudicado a favor de los hoy accionantes.

Que el registrador de la propiedad de Guayaquil se allanó a la sentencia y no apeló.

Que sin embargo los jueces de segunda instancia han decidido consolidar el despojo, sin ningún tipo de motivación. Que para que su decisión se encuentre motivada los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas debieron garantizar la naturaleza de la acción de protección y para ello, debían explicar en base a qué orden judicial, vigente el 24 de octubre, el registrador de la propiedad inscribió el inmueble de su propiedad a nombre de un tercero, y si esto vulnera o no derechos constitucionales. Que tampoco se explica como la actuación del registrador de la propiedad de anular una adjudicación, sin una orden judicial suficiente para el efecto, no vulnera derechos constitucionales. Que no se explican las normas de derecho en que se basan para tomar esa decisión. Que no se analiza la base legal o constitucional que permitió a un juez de trabajo dejar sin efecto un auto de adjudicación de remate realizado con anterioridad en un proceso civil de remate que se encuentra en firme.

Que se han visto afectados sus derechos constitucionales: al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, entre otros.

Que la acción de protección era la vía adecuada pues, la vía judicial no puede ser eficaz toda vez que no solo se despojó sin causa constitucional una adjudicación realizada por la Función Judicial en remate público, sino que, adicionalmente, la propiedad fue inscrita a nombre de un tercero y si esto no se frena de inmediato esta agresión, se podrá seguir transfiriendo la propiedad produciéndose una cadena de perjudicados por actos que nacen de violaciones constitucionales.

Que no piden la declaración de un derecho, pues el derecho ya fue declarado en la adjudicación del bien mediante remate público, que lo que exigen es que se garantice su derecho a la propiedad que se ha visto afectado por la falta de motivación de la sentencia impugnada.

Petición concreta

La pretensión del accionante es la siguiente:

Que se acepte la acción extraordinaria de protección y que se reparen integralmente los derechos constitucionales vulnerados.

Contestaciones de la demanda

La jueza sustanciadora de la causa mediante providencia dictada el 12 de junio de 2015, concedió el término de cinco días a los jueces que integran la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten un informe de descargo, sin embargo, las autoridades judiciales no cumplieron con lo solicitado.

Comparecencia de terceros interesados

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 17 y 18 del Reglamento Orgánico Funcional comparece ante esta Corte, señalando casillero constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, 60 a 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el artículo 34 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo que busca garantizar la supremacía de la Constitución, frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto constitucional; es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma, evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

Asimismo, las garantías constitucionales se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. La Corte Constitucional sostiene que: «el debido proceso se constituye en el "axioma madre", el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar»[1], por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía y como tal, dejar en indefensión a las personas que dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el mismo al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conforme lo ha manifestado esta Corte: "La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso"[2].

En la misma línea de ideas, esta Corte ha señalado también que: "A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral".[3]

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

Como bien señala la Corte Constitucional, esta acción se incorporó para "tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional"[4]. De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Por lo que la acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 011-09-SEP-CC.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso Nº 0941-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC, caso N.º 1450-12-EP.

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

impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Constitución de la República mediante esta acción, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Determinación del problema jurídico a ser examinado

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el caso.

La sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 0404-2014, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

Previo a dar respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte estima necesario hacer algunas precisiones respecto del derecho constitucional al debido proceso desde la óptica constitucional y en observancia del contenido que le ha dado la Corte Constitucional a través de sus fallos.

El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que dé un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento del derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características, y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico.

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

Por tanto, a este derecho como el "conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas"[5].

El artículo 76 de la Constitución de la República contiene aquellas garantías básicas que configuran el debido proceso, las que deben ser observadas por los operadores jurídicos en las causas sometidas a su conocimiento y decisión; su desconocimiento, configura vulneración al derecho. Por tanto, en cada caso concreto, corresponde a la Corte examinar el contenido del derecho cuya violación se acusa y verificar si la actuación judicial se ajusta o no a tales contenidos.

En cuanto al derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7, este constituye uno de los pilares indispensables del debido proceso y se define como el principio jurídico procesal o sustantivo mediante el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, el mismo que incluye la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. El derecho de defensa está compuesto por diversas garantías, entre la que se encuentra la de la motivación.

La motivación es una garantía de fundamental importancia del derecho constitucional al debido proceso en tanto, exige que los juzgadores justifiquen suficientemente las premisas que utilizan para llegar a una decisión para cada caso concreto.

El artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, prescribe:

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

De lo que se infiere que la motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe pronunciar cuando tome una decisión, sino que se constituye también, un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho al debido proceso toda vez, que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento lógico del juez para entender los argumentos que se usaron para sustentar un fallo.

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> (…) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (…)[6].

De lo que se colige que para que el juez estructure su decisión, es fundamental que observe y aplique normas constitucionales en el sentido de que estas delineen los límites del actuar de la justicia a su vez, es fundamental la aplicación de las normas jurídicas pertinentes al caso concreto pues de esta manera, logrará constituir la decisión de acuerdo al marco jurídico que rigen los hechos puesto en su conocimiento.

Por lo que los juzgadores al momento de dictar sus sentencias deben ajustar los hechos fácticos a las normas

[5] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 027-09-SEP-CC, caso N.º 0011-08-EP del 08 de octubre del 2009.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

jurídicas que aplican, explicando motivadamente cual es la pertinencia que existe entre las premisas que utilizan, las mismas que deben guardar un vínculo estrecho que les permita llegar a una conclusión razonada aplicable al caso concreto.

En esta misma línea de ideas se ha pronunciado la Corte Constitucional, para el período de transición, respecto de la motivación como garantía del debido proceso, manifestando que:

> La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial (…) Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.
>
> (…) no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión[7].

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

Por lo que la motivación supone una garantía para las partes y una obligación para los jueces de motivar las resoluciones que decidan sobre derechos u obligaciones, por lo que se constituye en parte fundamental del derecho a la defensa de las personas que intervienen dentro de un proceso, dándoles la posibilidad de entender las razones que llevaron al juez a tomar la decisión en virtud de qué norma jurídica, y cómo las circunstancias particulares del caso se adecuan a la norma invocada.

La Corte Constitucional ha desarrollado una serie de requisitos que debe cumplir una sentencia para considerarla motivada. En ese sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[8].

De lo que se desprende que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, debe superar el examen de tres presupuestos (razonable, lógica y comprensible), presupuestos que deben ser contrastados con el caso en concreto a fin de determinar si fueron observados en la sentencia impugnada, para el efecto, esta Corte, en el caso *sub judice*, analizará la decisión judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En ese orden de ideas, es pertinente precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, los accionante impugnan una sentencia dentro de una acción de protección dictada por la Sala Especializada Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante la cual se acepta el recurso de apelación interpuesto y se declara sin lugar la acción de protección por improcedente.

Parámetro de razonabilidad

Respecto de esta decisión judicial como primer punto de estudio, analizaremos la razonabilidad, para lo cual observaremos las razones dadas por los jueces de la Sala Especializada Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en la sentencia impugnada, a la luz de las disposiciones constitucionales y los parámetros jurisprudenciales antes señalados.

Una sentencia es razonable en tanto se armoniza al derecho constitucional vigente y pertinente para resolver un caso concreto de modo que, de la simple lectura de la sentencia se pueda apreciar el criterio del juzgador y como el mismo se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Constitución y no en aspectos que colisionen con esta.

Previo a analizar si la sentencia impugnada respetó y garantizó los principios instituidos en la Constitución, esta Corte estima necesario hacer algunas precisiones respecto de la acción de protección, debido a que nos encontramos ante un fallo dictado dentro de esta garantía jurisdiccional.

La acción de protección se encuentra desarrollada en la el artículo 88 de la Constitución que señala:

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

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 018-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2010.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012.

Con lo que queda claro que esta garantía jurisdiccional tiene como objetivo primordial el de proteger los derechos constitucionales de toda persona, ante abusos de poderes públicos y privados cumpliendo, por ende, dos objetivos fundamentales: la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación pues de esta manera, se reitera la eficacia y supremacía de los derechos constitucionales[9].

También se puede colegir que la acción de protección no podrá interponerse en contra de resoluciones judiciales pues, para este fin, el legislador ha diseñado la acción extraordinaria de protección, garantía jurisdiccional que precautela que quienes han de juzgar una causa, lo hagan en estricto apego de la norma constitucional, respetando el debido proceso, garantizando la tutela judicial efectiva y en base al principio de la seguridad jurídica, para de esta forma garantizar todos los derechos constitucionales.

Al respecto, cabe señalar que la acción de protección se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en armonía con las disposiciones constitucionales que la rigen, por lo que es necesario remitirse a lo ahí dispuesto en referencia a la inadmisión e improcedencia de la acción de protección.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desarrolla los preceptos constitucionales alusivos a la acción de protección en armonía con lo establecido en la Constitución, fortaleciendo el procedimiento informal, expedito y eficaz de las garantías jurisdiccionales. Así, en el Título II, Capítulo Primero, relativo a las normas comunes de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, se establece en el artículo 10[10] el contenido de la demanda, disponiendo a los jueces constitucionales que si no se observan dichos requisitos se ordenen completarla en el término de tres días e inclusive, en caso de transcurrido este término, si la demanda continúa incompleta, pero del relato de los hechos se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance, para inmediatamente convocar a audiencia, es decir, el procedimiento de garantías jurisdiccionales de los derechos se desarrolla con características propias que demuestran una mayor informalidad en su sustanciación en comparación con los procesos de la justicia ordinaria.

Según se desprende de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y conforme lo ha señalado esta Corte a través de múltiples fallos[11], tiene, por un lado, causales de inadmisión, en las que el juez constitucional, sin requerir de un mayor análisis ni sustanciación del proceso, inadmite la acción, ya sea porque esta fue presentada sobre un pronunciamiento judicial o porque fue presentada sobre un acto u omisión del Consejo Nacional Electoral[12], causales por las cuales procede de forma directa y sin ningún análisis la inadmisión, pues dichos actos son identificables por el juez constitucional desde el momento inicial en que la acción es presentada.

Por otra parte, están las causales de improcedencia de la acción de protección en donde el juez debe, necesariamente, no solo impulsar la sustanciación del proceso, sino también efectuar un análisis minucioso que le permita formarse un criterio de si existió o no la vulneración de un derecho constitucional y determinarlo de manera motivada a través de una sentencia.

Consecuentemente, bajo los supuestos del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inadmisión en la acción de protección resulta una cuestión excepcional, es decir, solo debe darse ante la imposibilidad del juez de subsanar los requisitos de contenido mínimo de la demanda. En efecto, el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respetivo se establezca si se verificó o no la vulneración.

Mientras que la improcedencia debe ser debidamente motivada pues, no basta con que el juez indique que la acción de protección es improcedente porque existe una vía en la justicia ordinaria, sino que debe explicar con claridad en el caso concreto, las razones que le llevan a considerar tal afirmación.

Esta Corte Constitucional ha sido clara en resaltar el deber de los juzgadores en las garantías jurisdiccionales, de garantizar el cumplimiento del principio de efectividad de la

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 169-14-SEP-CC.

[10] "Art. 10.- Contenido de la demanda de garantía.- La demanda, al menos, contendrá:
1.- Los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes y, si no fuere la misma persona, de la afectada.
2.- Los datos necesarios para conocer la identidad de la persona, entidad u órgano accionado.
3.- La descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño. Si es posible una Relación circunstanciada de los hechos .La persona accionante no está obligada a citar la norma o jurisprudencia que sirva de fundamento a su acción.
4.- El lugar donde se le puede hacer conocer de la acción a la persona o entidad accionada.
5.- El lugar donde ha de notificarse a la persona accionante y a la afectada, sino fuera la misma persona y si el accionante lo supiere.
6.-Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.
7.- La solicitud de medidas cautelares, si se creyere oportuno.
8.- Los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, excepto los casos en los que, de conformidad con la Constitución y esta ley, se invierta la carga de la prueba.
Si la demanda no contiene los elementos anteriores, se dispondrá que se complete en el término de tres días .Transcurrido este término, si la demanda está incompleta y del relato se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para que proceda la audiencia".

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC.

[12] Art. 42, numerales 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

acción. Así, la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, proporciona importantes criterios jurisprudenciales que deben ser observados por los jueces constitucionales al momento de dictar sentencia referentes a acciones de protección. Al respecto, la mencionada sentencia manifiesta:

> Esta Corte Constitucional establece que la jueza de primer nivel, al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligenció sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no estableció la relación jurídico procesal, no verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad, tomando una causal de improcedencia de la acción como causal de inadmisión (…).
>
> (…) cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional[8].
>
> En todo caso, si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente, pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad (…).

Con lo que se evidencia que los juzgadores no pueden simplemente escudarse tras las causales de improcedencia para no conocer el fondo del asunto, alegando que se tratan de temas de mera legalidad o que existe una vía en la justicia ordinaria para el problema jurídico identificado, sino que deben dar razones suficientes que justifiquen su decisión en estricto apego a las disposiciones constitucionales, respetando las reglas de la lógica jurídica y en un lenguaje claro y comprensible.

Una vez que se han realizado algunas puntualizaciones básicas respecto de la acción de protección y la obligación de los jueces de motivar su decisión, esta Corte entra a resolver el problema jurídico planteado.

El presente caso hace relación a una acción de protección presentada en contra de un acto del registrador de la propiedad de Guayas que presuntamente ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, y otros conexos como el debido proceso. La sentencia de primera instancia, declara la vulneración de derechos, acepta la acción de protección y ordena la reparación integral. La sentencia de segunda instancia, declara sin lugar la acción de protección planteada por improcedente, aduciendo que los accionantes no han logrado "demostrar que el camino que les franquea, la ley y vía ordinaria y del cual no han hecho uso, sean inadecuados e ineficaces".

En este escenario, para verificar el cumplimiento del parámetro de razonabilidad, le corresponde a esta Corte analizar si se garantizaron los principios constitucionales que rigen a la acción de protección en la decisión adoptada por los jueces de la Sala Especializada Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que: "(…) al aceptar el recurso de apelación interpuesto, declara sin lugar la presente acción de protección (…) por improcedente".

Para el caso *sub judice*, se desprende que los jueces de apelación fundamentan su resolución en las premisas de que: "(…) el recurso de amparo, no es un instrumento para la protección de los derechos, sino un instrumento para cuando falla la garantía de protección de los derechos, para corregir los errores que se puedan cometer en el interior del sistema de protección de los derechos diseñados por el constituyente"; que "la acción de protección es un recurso no subsidiario, a los que solo se puede acudir, de manera excepcional (…)", y que los accionantes no han demostrado que la vía ordinaria, de la cual no han hecho uso, sea inadecuada e ineficaz.

Esta Corte no puede dejar de pronunciarse sobre la afirmación vertida por la Sala dentro del apartado de su sentencia denominado ANÁLISIS DE LA SALA, en la que señalan que: "(…) no puede un juez constitucional convalidar vía acción de protección (…) irregularidades de funcionarios contra los cuales la ley le franquea un procedimiento determinado, pues ello, implicaría violentar las normas del debido proceso (…)".

De lo que se colige que la Sala Especializada Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas confunde acción de amparo con acción de protección, por lo que al no tener clara la naturaleza de la acción de protección, le pide a los accionantes agotar las vías ordinarias previo a presentar dicha acción por cuanto a criterio de la Sala, la acción de protección no es subsidiaria, sino residual, vulnerando así el contenido del artículo 88 de la Constitución y el desarrollo que le ha dado la Corte Constitucional en relación a la protección directa, expedita y efectiva de los derechos establecidos en la Constitución.

Así como tampoco puede descartarse la existencia de derechos vulnerados bajo el simple argumento de que existen otras vías para reclamar los derechos o impugnar el acto administrativo, pues, bajo ese simple criterio, se estaría desconociendo la naturaleza, objeto y razón de ser de la acción de protección. La Corte no puede dejar de advertir que el uso del argumento esgrimido por la Sala contraría los precedentes desarrollados por esta Corte en ocasiones anteriores:

> (…) las garantías jurisdiccionales de los derechos son acciones constitucionales que se sustancian ante las judicaturas correspondientes, las cuales se encuentran desarrolladas en

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

> la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determinándose expresamente que: "La justicia constitucional comprende: 1. Los juzgados de primer nivel. 2. Las Cortes Provinciales. 3. La Corte Nacional de Justicia. 4. La Corte Constitucional". Es decir, cuando se determina en el artículo 173 de la Constitución que: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial", no existe exclusión de la justicia constitucional.[13]

Es así que los jueces de apelación estaban en la obligación de argumentar y motivar la inexistencia de derechos constitucionales violentados, circunstancia que no aconteció, es decir; los jueces de la Sala Especializada Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, precautelando el debido proceso y la tutela judicial efectiva, estaban en la obligación de verificar si la actuación del registrador de la Propiedad vulneró o no, los derechos señalados por el accionante en su demanda de acción de protección e inclusive, por el principio *iura novit curiae,* consagrado en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la vulneración de otros derechos constitucionales que sin haber sido alegados por las partes, se desprendan del relato de los hechos.

En virtud a lo expuesto, esta Corte reconoce que dentro del razonamiento de los jueces se confunde al amparo constitucional con la acción de protección, lo cual conduce a los juzgadores a cometer el error de pedir que se agoten las vías en las justicia ordinaria, contrariando lo prescrito en el artículo 88 de la Constitución, que define a la acción de protección como aquella garantía que busca "(…) el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución (…)", pues no entran a analizar la posible vulneración de derechos constitucionales en el caso en concreto.

En consecuencia, se evidencia que el argumento de los jueces provinciales no se encuentra justificado o fundamentado en ningún principio constitucional sino que más bien, se encuentra en franca contradicción con el contenido del artículo 88 de la Constitución en relación a la naturaleza de la acción de protección, por lo que la Corte Constitucional considera que la sentencia impugnada, al no estar fundamentada en principios constitucionales carece de razonabilidad.

Parámetro lógico

Como segundo punto abordaremos el elemento lógico de la decisión judicial, el cual comporta la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión.

Para analizar este elemento es adecuado señalar que el desarrollo de una decisión judicial supone un silogismo esto es, un razonamiento jurídico por el cual, se vinculan las premisas que el juzgador considera para tomar sus decisiones; así como, la coherencia lógica entre los considerandos que conforman la sentencia y la conclusión.

Los juzgadores utilizan como premisa de derecho las normas contenidas en los artículos 1, 4, y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y sin razonamiento jurídico alguno, declaran la improcedencia por considerar que al existir una vía en la justicia ordinaria, la acción de protección es improcedente.

Tomando en consideración que el argumento citado utilizado por la Sala para referirse a la inexistencia de derechos constitucionales vulnerados, esta Corte advierte la falta de un análisis concienzudo y sustentado sobre la aparente inexistencia de una vulneración de derechos; elemento fundamental de una acción de protección que difícilmente puede descartárselo únicamente por considerar que no se han agotado las vías ordinarias.

En la causa *sub judice,* como se analizó *ut supra,* se pudo constatar que los juzgadores inobservan la disposición constitucional contenida en el artículo 88 de la Constitución y el contenido del que esta Corte le ha dotado, para llegar a la conclusión errada de que al existir una vía en la justicia ordinaria para conocer los temas propuestos por el accionante, la acción es improcedente, evadiendo así su obligación de entrar a resolver sobre el fondo del asunto para así poder explicar con claridad las razones por las cuales consideran que se trata o no, de un tema de relevancia constitucional, lo que provoca que la sentencia impugnada no ajuste las normas de derecho que utiliza (causales de improcedencia) a los hechos del caso concreto por lo cual, no supera el análisis del parámetro de la lógica.

Análisis de comprensibilidad

Finalmente, es necesario analizar el elemento que se refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente, que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución.

Del estudio de la sentencia impugnada se observa que los juzgadores pese a que utilizan un lenguaje claro, no explican las razones que los llevan a considerar que no existe una vulneración de derechos constitucionales. Al no explicar con claridad las razones que los llevaron a tomar su decisión, la misma se torna en incompleta, lo cual dificulta su adecuada comprensión.

Al no encontrarse debidamente explicadas las razones que orientan su decisión judicial se torna confusa, imprecisa y vaga, lo que la convierte en una sentencia de dificultoso entendimiento.

En síntesis, se observa que la sentencia no da razones suficientes que le permitan al lector entender la motivación que tuvieron los jugadores para tomar la decisión impugnada, lo que impide una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución por lo que no cumple con el parámetro de comprensibilidad.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que existió vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia impugnada no se encuentra motivada con estricto apego a los preceptos

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 169-14-SEP-CC.

constitucionales, esto es no supera el test de motivación establecido por esta Corte para analizar la motivación de las decisiones judiciales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone.

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, el 9 de julio de 2014 a las 09h14, que resolvió el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 09133-2014-0404.

   3.2 Disponer que previo sorteo sea otro Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas la que resuelva el recurso de apelación en observancia de las garantías del debido proceso y del análisis realizado en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 09 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1286-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 220-15-SEP-CC

CASO N.º 0489-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor John Francisco León Rodríguez compareció por sus propios derechos y presentó acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional en contra del auto dictado el 7 de febrero de 2011 a las 09h35, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio verbal sumario de amparo posesorio en el que se resolvió rechazar el recurso de hecho, debido a que el recurso de casación incumplió con el requisito de formalidades del artículo 3 numerales 3 y 4 de la Ley de Casación.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 17 de marzo de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 0489-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, el 13 de septiembre del 2011 a las 12h38, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0489-11-EP.

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, remitió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, mediante memorando N.º 631-CC-SA-SG del 17 de octubre de 2011, los casos sorteados por el Pleno del Organismo entre los cuales, se encuentra el caso N.º 0489-11-EP para su conocimiento.

Con providencia del 31 de octubre de 2011, el juez sustanciador Patricio Pazmiño Freire avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 15 días los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de

la Corte Nacional de Justicia presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

De conformidad con el sorteo realizado el 03 de enero de 2013, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante providencia del 29 de mayo de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 0489-11-EP.

Breve resumen del caso

La señora Cesarina del Rocío Suárez Rengifo planteó juicio de amparo posesorio en contra del señor John Francisco León Rodríguez, mismo que quedó radicado en el Juzgado Noveno de lo Civil y Mercantil de Manabí, ciudad de Jipijapa, el que mediante sentencia del 31 de mayo de 2010 a las 10h15, aceptó la demanda y concedió el amparo posesorio a la actora.

El accionado John Francisco León Rodríguez presentó recurso de apelación, que fue negado mediante sentencia del 13 de julio de 2010 a las 09h15, luego interpuso recurso de casación, que fue negado mediante auto del 26 de julio de 2010 a las 11h45. Ante esta decisión judicial interpuso recurso de hecho.

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto del 7 de febrero de 2011 a las 09h55, inadmitió a trámite el recurso presentado.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 07 de febrero de 2011, expedido por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, el cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> SEGUNDO (…) la acción posesoria tramitada en la vía verbal sumaria es un juicio de conocimiento, ya que, tiene por finalidad obtener el reconocimiento de una situación jurídica como es la posesión del accionante, reclama el amparo y la restitución al estado anterior a la turbación, estableciendo la indemnización de daños y perjuicios, o en el evento contrario, al desestimar la demanda, reconoce tácita o expresamente que no ha perdido la posesión el accionado (…) 2.4. En cuanto al requisito de formalidades prescrito en el Art.6 de la Ley de Casación, la Sala observa… no solo se debe invocar la causal o causales en que se fundamenta el recurso sino señalar las normas que han sido violadas en relación con cada una de las causales y los posibles vicios determinados en dichas causales. El recurso de casación es un recurso extraordinario, estricto, formal, exigente y de alta técnica procesal, la doctrina enseña, '(…) la casación es un recurso eminentemente extraordinario, puesto que la ley prevé o determina los específicos motivos o circunstancias no sólo para la admisión sino también para la procedencia de este medio de impugnación. Y hemos afirmado, además que el carácter extraordinario de ese recurso produce como consecuencia ciertas limitaciones, que se proyectan en diferentes órbitas.'… Por lo expuesto, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia rechaza el recurso de hecho interpuesto, dado que el recurso de casación incumple con el requisito de formalidades establecido en los numerales 3 y 4 del Art.3 de la Ley de la materia (…)".

Fundamentos de la demanda y sus argumentos

En lo principal, el ciudadano John Francisco León Rodríguez señala que la señora Cesarina del Rocío Suárez Rengifo interpuso en su contra un juicio verbal sumario de amparo posesorio de un lote de terreno, ubicado al frente de la carretera vía Jipijapa - Puerto López de la parroquia Puerto Cayo, del cantón Jipijapa, dentro del cual la jueza novena de lo civil y mercantil de Jipijapa - Manabí falló en su contra y declaró con lugar la demanda, concediendo el amparo posesorio del bien inmueble a favor de la actora.

Asimismo, indica el accionante que en el proceso sustanciado se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso por la falta de citación con la demanda ya que, al no haberse realizado de conformidad con las normas constitucionales y legales, le impidió ejercer su derecho a la defensa de manera adecuada, en virtud de que compareció a juicio cuando el término de prueba había precluido, sin que pudiera presentar las defensas y excepciones de las que considera encontrarse asistido.

Señala también que la actora y el demandado tenían una relación sentimental, siendo este el motivo por el cual llegaba a la quinta la que hoy es materia del pleito. Además, justifica la calidad de posesionario con los certificados conferidos por el Municipio de San Lorenzo de Jipijapa que constan de fojas 134 a 137 del proceso. De allí, se puede observar que no se le da la posibilidad de ser legítima posesionaria a la actora, ya que al estar separados y al no encontrarle al accionante en el lugar anteriormente descrito, la señora Cesarina del Rocío Suárez Rengifo debió realizar la citación en la dirección de la otra propiedad que se encuentra ubicada en la ciudad de Guayaquil, donde también conoce, y varias veces estuvo en ese lugar. Es así que se demuestra que la incoante de la acción posesoria no agotó los medios suficientes que fundamenten la imposibilidad de determinar la individualidad y residencia del demandado.

Así pues, aquellos hechos fueron advertidos a la jueza de primera instancia; sin embargo, a pesar de tener conocimiento, no declaró la nulidad del proceso y más bien dictó una sentencia desfavorable a sus intereses.

Destaca además que la sentencia del inferior fue apelada por el accionante ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por lo que los jueces confirmaron la sentencia venida en grado, es decir, ratificaron el amparo posesorio a favor de la actora, pese a indicarles que la señora Cesarina del Rocío Suárez Rengifo procedió a citarle por la prensa en calidad de demandado, a pesar de tener conocimiento de su domicilio y residencia, por lo que invoca que se lo ha privado del derecho a la defensa y que no se procedió a declarar la nulidad del proceso.

Derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

El accionante en lo principal señala, que en el presente caso, han sido violentados los siguientes derechos constitucionales: el derecho a la tutela judicial efectiva y su derecho a la defensa debido a la afectación del perjuicio causado al demandado al habérsele practicado defectuosamente el acto procesal de la citación, dejándolo en indefensión, derechos que se encuentran consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

Además, menciona que, al no habérsele aplicado las normas previas y claras referentes a la citación, no accedió a su derecho a la seguridad jurídica contemplada en el artículo 82 de la Norma Suprema.

Pretensión concreta

El accionante expresamente, solicita que:

> (…) los señores jueces de la Corte Constitucional declaren la vulneración a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso del compareciente, y en consecuencia se acepte la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante, y se deje sin efecto EL AUTO DEFINITIVO dictado en el Recurso de Hecho en fecha 7 de febrero del 2011, las 09h35, auto emitido por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia (…).

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 29 de noviembre del 2011, los doctores Galo Martínez Pinto, Carlos Ramírez Romero y Manuel Sánchez Zuraty, jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, remitieron el respectivo informe y en lo principal, manifestaron:

Que la acción posesoria tramitada en la vía verbal sumaria es un juicio de conocimiento, ya que tiene por finalidad obtener el reconocimiento de una situación jurídica como es la posesión del accionante, reclama el amparo y la restitución al estado anterior a la turbación, estableciendo la indemnización de daños y perjuicios. Es decir, no se discute el derecho a la propiedad que tienen los litigantes sobre el bien raíz materia de la posesión, mas, al reconocer o desconocer la posesión en sentencia, se generan derechos para los litigantes, que van a incidir hasta en el dominio e inmediatamente en el uso, goce y usufructo del inmueble y en la determinación de daños y perjuicios, por lo que le conceden la naturaleza de un juicio de conocimiento.

Señalan que el escrito de interposición del recurso, constante a fojas 5 a 6 del cuaderno de segunda instancia no reúne los requisitos formales señalados en el artículo 6 de la ley de la materia, pues, el recurrente, si bien cita los artículos 82 tercer inciso del Código de Procedimiento Civil y el 962 del Código Civil como normas infringidas, no determina bajo qué causal se ha producido el yerro, como tampoco especifica en cuál de los tres vicios contenidos en las causales de casación, se ha perpetrado la violación, puesto que, de manera vaga e imprecisa, manifiesta que se ha aplicado indebidamente y se ha dado errónea interpretación a las normas de derecho, desestimando normas y jurisprudencia dentro del caso.

Sostienen que es deber del recurrente puntualizar no solo la norma o normas de derecho que estima han sido infringidas sino que además, debe precisar respecto de cada norma la causal bajo la cual se ha producido la infracción de la ley y el modo por el cual se ha incurrido en ella; es decir, aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación, como se especifica en las tres primeras causales del artículo 3 de la ley de la materia. Así mismo, no solo se debe invocar la causal o causales en que se fundamenta el recurso sino señalar las normas que han sido violadas en relación con cada una de las causales y los posibles vicios determinados en dichas causales. Finalmente, expresan, que el recurso de casación es un recurso extraordinario, estricto, formal y de alta técnica procesal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente, en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto emitido el 07 de febrero de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho constitucional a la defensa, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, respectivamente?

2. El auto emitido el 07 de febrero de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. El auto emitido el 07 de febrero de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho constitucional a la defensa, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, respectivamente?

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

Además, la esencia de la tutela judicial efectiva, como mecanismo de protección de las personas, es garantizar que las actuaciones de la administración de justicia permitan al ciudadano el acceso al sistema judicial a través de los recursos efectivos. En este sentido, el artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica dispone lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o desde cualquier otro carácter".

En este contexto normativo, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 038-15-SEP-CC[1], delimitó el ámbito de la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

> (….) la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de **acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento** establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluyendo el mismo a través de **una decisión motivada que garantice los derechos de las partes**.

También ha precisado la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 035-15-SEP-CC[2], lo siguiente:

> (…) el contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento (…)[3].

De esta forma, se puede colegir que el derecho a la tutela judicial efectiva no se agota en el acto mediante el que una persona accede ante la autoridad judicial, sino que implica la sustanciación del proceso en plena observancia de las normas adjetivas previstas en el ordenamiento jurídico y la estructuración de un fallo fundamentado jurídicamente que tutele los derechos de las partes. Es por este motivo, que la tutela judicial comprende a tres momentos imprescindibles para su satisfacción, tal como lo señaló esta Corte Constitucional[4]: "(…) por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, **acceso a la jurisdicción, debido proceso** y eficacia de la sentencia". (El resaltado no forma parte del texto).

De esta manera, para el caso sub examine, sin perjuicio de que el legitimado activo haya impugnado el referido auto de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte Constitucional analizará si en la sustanciación del proceso de amparo posesorio que es materia de la presente causa se cumplieron estos presupuestos inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva a fin de determinar la existencia de la vulneración de derechos alegada por los accionantes.

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador, dentro de las garantías del debido proceso, se consagra el derecho a la defensa dotándole de algunas garantías fundamentales que se encuentran expresadas en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, de las cuales, dadas las circunstancias del caso, nos permitimos citar las siguientes:

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

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 038-15-SEP-CC. Caso No. 1962-13-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 035-15-SEP-CC. Caso N.º 0489-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 102-13-SEP-CC, caso N.° 0380-10-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-14-SEP-CC. Caso N.º 1010-11-EP.

> 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.

Ahora bien, el derecho a la defensa tiene como base "el principio eterno de justicia de que nadie puede ser condenado sin haber antes oído y vencido"[5] constituye una de las garantías fundamentales en todo tipo de procesos como lo señala el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[6] que menciona: "Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial", por tanto, el derecho a la defensa debe ser aplicado en todo tipo de procesos en los que se pudieran afectar o restringir los derechos subjetivos de las personas.

Asimismo, la Corte Constitucional a la luz de los instrumentos internacionales y en fundamento de lo señalado por la Constitución de la República, ha resaltado la importancia de este derecho señalando que "(…) el pleno ejercicio del derecho de defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo"[7].

De esta forma se colige que la justa composición del proceso depende de manera inexorable de que las partes procesales puedan ejercer su derecho a la defensa sin ningún tipo de limitación que enerve sus actuaciones a lo largo de la sustanciación del procedimiento de forma tal, que puedan contar con la ejecución de toda diligencia o alegación que permita al juez enriquecer su criterio para la resolución del caso en base a toda la argumentación y prueba que las partes hayan aportado a lo largo de la causa cumpliendo las disposiciones adjetivas que existen para el efecto.

Interdependencia del derecho a la tutela judicial efectiva con el derecho a la defensa

Dentro de todo lo expuesto *ut supra*, es pertinente señalar que el nuevo marco constitucional establece como una obligación y un fin fundamental del Estado el proteger y optimizar el ejercicio de los derechos constitucionales. Es por este motivo, que la Constitución[8] reconoce determinadas características fundamentales tanto para los principios cuanto para los derechos; así, se establece que estos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

Dentro de estas características, la interdependencia nos permite comprender que los derechos constitucionales constituyen un sistema al que se debe tutelar como un todo, procurando evitar que por garantizar un derecho se vacíe de contenido a otro. En lo que respecta a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, esta Corte, en la sentencia N.º 165-15-SEP-CC, ha señalado su interrelación de la siguiente manera:

> La interdependencia conlleva que los derechos configuran un sistema en el cual están relacionados, lo cual implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Como se ha expuesto, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva contempla **también una tramitación en observancia del debido proceso** y (…), obliga a los órganos judiciales a emitir respuestas motivadas para los usuarios que acceden a este servicio (...).

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa se encuentran interrelacionados; por lo que, esta Corte Constitucional, al momento de analizar el segundo elemento de la tutela judicial efectiva, examinará conjuntamente la alegada vulneración del derecho a la defensa.

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

Como quedó anotado, el primer elemento de la tutela judicial efectiva es el **acceso** a los órganos judiciales. Del caso *sub examine* se desprende que a fs. 27 y 28 del expediente consta la demanda de amparo posesorio planteado por la señora Cesarina del Rocío Suárez Rengifo en contra del señor John Francisco León Rodríguez. Además, consta en la demanda, que la actora desconocía el domicilio del demandado por lo que solicita que se le cite de conformidad con el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, esto es, mediante la publicación del extracto de la demanda en un periódico de amplia circulación del lugar. Ante esto, consta a fs. 29, el auto de calificación de la demanda expedido por el Juzgado Noveno de lo Civil de la provincia de Manabí, en el que se dispone la citación al demandado de conformidad con la norma adjetiva mencionada anteriormente, sin que se exija a la actora la demostración de desconocer el domicilio del demandado y de haber realizado las gestiones necesarias para determinarlo. A fs. 40 del expediente de instancia consta el acta de la audiencia de conciliación de la causa celebrada el 30 de marzo de 2010, en la que consta la comparecencia de la parte actora de la causa, la ausencia de la parte demandada y la apertura de la causa a prueba.

---

[5] Sentencia, 07 de julio de 1868, Casación en hacienda. En: Colección legislativa de España. Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de España, Madrid, 1868, pág. 70.

[6] Convención Americana de Derechos Humanos.- Art. 8 Garantías Judiciales numeral 1.- Toda sentencia tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 024-10-SEP-CC.

[8] Constitución de la República: *"Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.)*

A fs. 55 del expediente se encuentra la comparecencia a proceso del demandado mediante escrito del 16 de abril de 2010, en el que, además de alegar la ilegalidad de la citación, solicita la práctica de pruebas para fundamentar sus defensas en el proceso. A fs. 63 consta el auto del 21 de abril de 2010 en el que el juzgador de primera instancia desechó las alegaciones y pruebas presentadas por el demandado por ser ingresadas en el Juzgado fuera de término. Mediante sentencia del 31 de mayo de 2010, el Juzgado Noveno de lo Civil y Mercantil de la provincia de Manabí aceptó el amparo posesorio presentado por la accionante.

A fs. 168, consta el recurso de apelación presentado por el señor John Francisco León Rodríguez, en el que se solicita la nulidad de lo actuado en el proceso de primera instancia ante la transgresión de las normas referentes a la citación al demandado, recurso que es negado mediante sentencia del 13 de julio de 2010, expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. El recurrente interpuso recurso de casación que fue negado mediante auto del 26 de julio de 2010, por lo que presentó recurso de hecho que fue inadmitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia mediante auto del 7 de febrero de 2011.

Bajo esta circunstancia se observa que ante la interposición de los recursos de apelación, casación y de hecho por parte del legitimado activo no existió obstaculización alguna para el acceso a los mismos, toda vez que luego de presentados los recursos, los tribunales *a quo*, conocieron los recursos y los remitieron a los tribunales de alzada, mismos que conocieron los remedios procesales y expidieron las decisiones judiciales correspondientes al respecto. Así, de la revisión del proceso, se evidenciaría *prima facie,* que se ha verificado el cumplimiento del primer elemento de la tutela judicial efectiva, que es el acceso a las autoridades jurisdiccionales para presentar sus argumentaciones.

Sin embargo, se advierte en el proceso de amparo posesorio que al haber sido citado por la prensa, el demandado compareció al proceso una vez precluido el término probatorio de la causa, motivo por el que se desestimaron todas sus alegaciones, pese a que desde el momento de su comparecencia, el señor John Francisco León Rodríguez alegó la ilegitimidad y nulidad de la citación por cuanto la accionante del amparo posesorio había mantenido una relación sentimental con el demandado, él, afirma, que se presume que conocía su domicilio en la ciudad de Guayaquil, lugar donde debía efectuarse la citación en los términos que contempla la norma adjetiva civil; por lo que, se le habría dejado en situación de indefensión. Dicha alegación no fue tratada por los juzgadores de primera y segunda instancia, que sin efectuar ningún pronunciamiento sobre la nulidad acusada declararon válido el proceso.

Por todo lo anteriormente mencionado, se evidencia que en la sustanciación del proceso de amparo posesorio se vulneró el primer elemento de la tutela judicial efectiva que es el acceso a los órganos de justicia para hacer valer sus alegaciones.

Respecto del segundo momento: Debido proceso

Ahora bien, el segundo elemento de la tutela judicial efectiva es el sometimiento de la actividad judicial a las disposiciones constitucionales y legales, esto es, a través de un debido proceso en el que se observen las normas adjetivas que rigen al procedimiento, garantizando los derechos de las partes a ejercer su derecho a la defensa contando con el tiempo y medios adecuados y siendo escuchados en las mismas condiciones y en el momento oportuno para así, emitir una decisión fundada en derecho respecto de las pretensiones e intereses de las partes.

En el caso *sub examine*, al no haberse citado al demandado en legítima forma con la demanda por cuanto la accionante, pese a que, como afirma el legitimado activo, contaba con los medios para determinar su domicilio ya que mantuvo con él una relación sentimental, realizó este acto procesal a través de publicaciones realizadas en la prensa local, lo cual lo dejó en situación de indefensión, pues compareció a juicio una vez precluido el término de prueba, con lo que sus alegaciones fueron desestimadas por los juzgadores de primera instancia. El demandado alegó la ilegitimidad del acto de citación y la consecuente nulidad del proceso, misma que no fue atendida ni tratada por las autoridades jurisdiccionales persistiendo de aquella manera la situación de indefensión del ahora accionante de la presente acción extraordinaria de protección, ya que no pudo contar con el tiempo y con los medios adecuados para fundamentar su postura jurídica frente a la acción planteada ni tampoco fue escuchado en el momento procesal oportuno por cuanto todos sus argumentos y pruebas fueron considerados como extemporáneos y por ende, no integraron parte de la verdad procesal, que establece la teoría del caso que comprende a los elementos de convencimiento que estructuran la fundamentación del fallo.

Frente a esta situación, los juzgadores de primera instancia estructuraron su fallo únicamente con los argumentos y pruebas presentadas por la parte actora, lo cual afecta la fundamentación de las decisiones judiciales y que no es atribuible a negligencia de la parte legitimada pasiva, por cuanto, esta, no tenía conocimiento del juicio hasta que precluyó el término probatorio.

Por todo lo expuesto, se concluye que en el caso *sub examine* se ha incumplido el segundo momento de la tutela judicial efectiva, por cuanto se inobservaron las normas del debido proceso en la sustanciación de la acción de amparo posesorio al haberse citado en forma ilegítima y no haberse atendido a las solicitudes de nulidad del trámite señaladas por el legitimado pasivo de esa causa, quien quedó en situación de indefensión y por ende, no pudo contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercer su derecho a la defensa ni fue escuchado en el momento procesal oportuno al producirse, como consecuencia de la validación del trámite, el que sus excepciones, defensas y pruebas no hayan sido tomadas en cuenta en la estructuración del fallo tanto de primera cuanto de segunda instancia; por lo que se evidencia una vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa.

Respecto del tercer momento: Eficacia de ejecución de la sentencia

En cuanto al tercer elemento de la tutela judicial efectiva, que guarda relación con la ejecución de la sentencia, esta Corte se abstiene de pronunciarse, toda vez que la impugnación por parte del accionante se relaciona con la falta de tramitación, a través de un debido proceso, para obtener respuestas debidamente motivadas, alegación previamente analizada.

En conclusión, de todo el análisis *ut supra* respecto de las alegadas vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa en el caso *sub examine*, esta Corte determina que al no haberse citado en legal y debida forma al demandado del proceso de amparo posesorio, señor John Francisco León Rodríguez por cuanto la actora de la causa no demostró en el momento procesal pertinente desconocer el domicilio del legitimado pasivo ni agotó todas las actuaciones para determinarlo y al no haberse declarado la nulidad del proceso ante la viciada actuación procesal, se le dejó en situación de indefensión ya que no pudo presentar a tiempo las excepciones y pruebas fundamentales para su defensa, y al no haber sido escuchado en igualdad de condiciones respecto de la parte actora, esta Corte declara la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la defensa en la presente acción extraordinaria de protección.

2. El auto emitido el 07 de febrero de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica de la siguiente manera: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En tal sentido, la Corte Constitucional[9] ha manifestado que el derecho a la seguridad jurídica:

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

De esta forma se evidencia que la seguridad jurídica implica una garantía de juridicidad que se encuentra optimizada si las decisiones de los poderes públicos se encuentran efectuadas en observancia de los preceptos constitucionales y los preceptos normativos del resto del ordenamiento jurídico, generándose en el ciudadano la certeza respecto del ejercicio de sus derechos y la confianza en las instituciones del poder público.

Por todo lo expuesto, se debe tener presente que las autoridades competentes, quienes se encuentran investidas de potestad jurisdiccional, deben dar cumplimiento a lo que señala la Constitución de la República y por ende, se vuelve imprescindible el mandato de respetar y hacer respetar los derechos consagrados en el texto Constitucional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas infraconstitucionales aplicadas por las autoridades competentes en el caso concreto.

En el caso *sub judice*, el legitimado activo en el texto de la demanda, señala: "(…) no accedí al derecho de la seguridad jurídica. Se ha omitido la aplicación de normas legales sustanciales que indujo a la indefensión del accionado (…)", por lo que alega que, al no haber sido citado en legal y debida forma, no pudo tener certeza sobre el ejercicio de sus derechos en la sustanciación del proceso, configurándose de esa manera la vulneración de derechos que se reclama en el libelo inicial de la presente causa.

Del análisis de la causa *sub examine*, como se ha determinado líneas arriba, las judicaturas de primera y segunda instancia inobservaron los preceptos jurídicos previos, claros y públicos atinentes a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa y las solemnidades sustanciales de los procesos al no haber advertido que la citación al demandado a lo largo del proceso, se efectuó de manera ilegítima por cuanto la actora del juicio de amparo posesorio, al haber mantenido una relación sentimental con el demandado y al conocer su domicilio en la ciudad de Guayaquil, pudo haber determinado el lugar donde debía efectuarse la citación de la demanda cumpliendo las normas adjetivas civiles que regulan este acto procesal y al no haber atendido la solicitud de nulidad del trámite que el accionado había planteado a lo largo del proceso, tanto en su comparecencia al proceso, alegaciones previas a autos para resolver, y en su recurso de apelación; por lo que, al carecer la sustanciación de juridicidad, no pudo adquirir certeza de la aplicación normativa a su caso, vulnerándose sus derechos.

Por lo expuesto, de todo el análisis *ut supra,* la Corte Constitucional concluye que la actuación de las autoridades judiciales a lo largo de la sustanciación de la causa de amparo posesorio vulnera la seguridad jurídica, debido a que su decisión no se fundamentó atendiendo lo establecido en las normas jurídicas previas, claras y aplicables al caso concreto; es decir, no se respetó el ordenamiento jurídico en cuanto a las normas que rigen el procedimiento legítimo de citación con la demanda, dejando en indefensión al legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección.

III. DECISIÓN

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

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial, a la defensa y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto todo lo actuado en el juicio de amparo posesorio N.º 392-2009 seguido por Cesarina del Rocío Suárez Rengifo en contra del señor John Francisco León Rodríguez a partir del momento en que se produjo la vulneración de derechos determinados en esta sentencia, esto es, a partir de la fs. 29, en que se expidió el auto de calificación de la demanda y se ordenó la citación del libelo por la prensa al demandado.

   3.2 Disponer el resorteo de la causa con la finalidad de que otro juez de lo civil y mercantil resuelva la causa de conformidad con los preceptos contenidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los precedentes jurisprudenciales expedidos por la Corte Constitucional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 09 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0489-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de julio del 2015

SENTENCIA N.° 222-15-SEP-CC

CASO N.° 0255-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 02 de febrero de 2012, el señor Edgar Ulloa Balladares, en su calidad de subprocurador metropolitano, delegado del representante judicial del Distrito Metropolitano de Quito, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 27 de octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa N.° 365-2011, mediante el cual se negó la admisión a trámite del recurso de casación previamente interpuesto.

El 10 de febrero de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en referencia a la acción N.º 0255-12-EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 11 de abril de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0255-12-EP, y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

El 17 de mayo de 2012, el Pleno del Organismo, efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la tramitación de la causa al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien mediante providencia dictada el 20 de junio de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido de dicha providencia y la demanda a los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; al gerente de la compañía Cora Refrigeración Cía. Ltda., y al procurador general del Estado, con el fin de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

Mediante sorteo de causas efectuada por el Pleno del Organismo en sesión de 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia dictada el 06 de noviembre de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia a las partes procesales.

Antecedentes Fácticos

El 21 de abril de 2009, el ingeniero José Castro Chiriboga, en calidad de presidente y representante legal de la compañía CORA REFRIGERACIÓN CÍA. LTDA., interpuso demanda de impugnación de la resolución N.° 246-2009, emitida por la procuradora del Distrito Metropolitano de Quito, ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 1 de Quito, quien mediante sentencia dictada el 22 de julio de 2011, decidió aceptar la demanda propuesta. Ante esto, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito presentó recurso de casación, que fue conocido para su admisión por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quienes mediante auto dictado el 27 de octubre de 2011, resolvieron rechazar el recurso previamente interpuesto.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 27 de octubre del 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, la cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> (…) al efecto, se considera que son partes procesales en el caso en cuestión, como accionante la Compañía CORA REFRIGERACIÓN CÍA. LTDA., y como demandado el "Alcalde del Distrito Metropolitano y su Delegatario, la Procuradora Metropolitana", pero no el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El Subprocurador Metropolitano, comparece interponiendo el recurso como representante judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que no ha sido parte en el proceso por lo que adolece de legitimidad su comparecencia. El art. 4 de la Ley de Casación al referirse a la legitimación para interponer el recurso de casación dispone: "Art. 4 Legitimación. El recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio…" y en el caso el Subprocurador Metropolitano interviene en representación de la Municipalidad y no del funcionario demandado, que emitió el acto administrativo impugnado o su delegatario. Por lo expuesto esta sala rechaza el recurso de casación interpuesto por quien no es parte procesal (…).

De la solicitud y sus argumentos

El señor Edgar Ulloa Balladares, en su calidad de subprocurador metropolitano, delegado del representante judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el 02 de febrero de 2012 presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 27 de octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa N.° 365-2011, mediante la cual se rechazó el recurso de casación presentado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

En lo principal, el legitimado activo argumentó lo siguiente:

> (…) recibimos una respuesta sin motivación alguna. Tan es así que una vez que se dictó el auto en el que se rechaza a trámite el recurso de casación que solicitamos se revoque alegando la violación de nuestros derechos constitucionales, pero dicho recurso horizontal fue negado sin que medie justificación o razonamiento jurídico alguno, lo que deviene en una decisión desmotivada, ilegitima, y por ende, nula, conforme lo establece el artículo 76 numero 7 literal l) de la constitución (…) A su vez, el derecho a la tutela judicial efectiva se compone por diversos aspectos que integran su contenido, y se manifiestan entre otros, en el acceso al proceso, el derecho a los recursos ordinarios y extraordinarios, el derecho a la ejecución de las sentencias, el principio de finalidad de la prueba, etc. En el presente caso, el derecho a acceder a los recursos extraordinarios cobra especial relevancia y trascendencia (…).

Así también, el accionante alega que el auto impugnado dictado por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no cumple con el requisito de motivación, pues al momento de rechazar el recurso, no fundamentaron razonada y razonablemente sobre la aplicación de una causa legal de inadmisibilidad o improcedencia, sino que únicamente manifiestan que el agraviado es la institución como tal, es decir, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y no sus autoridades, siendo estas únicamente excusas para inadmitir a trámite el recurso a como de lugar, vulnerando así el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, constantes en artículo 76 numeral 7 literal **l**, y 75 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita lo siguiente:

> (…) 1. Declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso, previstos en los artículos 75 y 76 numerales 1, y 7 litral k) y l), artículo 77 numeral 14) y artículo 82, y más pertinentes de la Constitución de la república del Ecuador. 2. Declare nulas y sin efecto las decisiones judiciales materia de esta acción, señalada en acápite II de este escrito, por ser violatorias a los derechos constitucionalmente amparados. 3. Que una vez que se dejen sin efecto las resoluciones judiciales objeto de esta acción extraordinaria de protección, se remita el expediente para que la Sala de Conjueces competentes, proceda a admitir a trámite el recurso de casación interpuesto. 4. Declare y reconozca el derecho del Municipio a ser reparado por los daños provocados por las inconstitucionales providencias, derecho que deberá ser reclamado en la vía correspondiente, en contra de quienes actuaron como jueces en este caso. 5. Se notifique del particular al Consejo Nacional de la Judicatura para los efectos legales que correspondan (…).

Contestación a la demanda y argumentos

Conjueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores José Suing Nagua y Gustavo Durango Vela, juez y conjuez, respectivamente, de la Corte Nacional de

Justicia, comparecieron de fojas 33 a 36 del expediente constitucional, señalando principalmente lo siguiente:

> (…) La Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justica determinó en la providencia de 27 de octubre de 2011, objeto de esta acción extraordinaria de protección, que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no fue parte procesal en el juicio de impugnación N.° 0002-09 tramitado ante la Tercera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 1, con sede en la ciudad de Quito, por lo que su representante judicial, el Subprocurador Metropolitano, tampoco podía actuar legitimado en la interposición del recurso de casación a la luz de, tanto de la naturaleza propia de este instituto jurídico, como en la regla del artículo 4 de la Ley de Casación, codificada, que establece, en su primera parte, que 'el recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio. Es decir, que si el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no fue parte procesal no pudo haber recibido agravio que suscitara la procedencia del recurso de casación, por lo que no podía legitimarse a su representante judicial (…).

Por esas razones, solicitaron que se rechace la acción extraordinaria de protección interpuesta, ya que no existe vulneración a derechos constitucionales.

De los terceros interesados

Compareció al proceso, mediante escrito presentado el 20 de julio de 2012, que obra de fojas 20 a la 28 del expediente constitucional, el ingeniero José Castro Chiriboga, como tercero interesado dentro de la presente causa, y en lo principal manifestó que:

> (…) En mi calidad de tercero interesado, y conforme lo previsto en el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito expresar mi respaldo a la debida y legitima actuación procesal seguida por parte de los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y por otra parte, cuestionó (sic) la indebida admisión de la acción extraordinaria de protección por parte de la Corte Constitucional, y me permito objetar su procedencia, conforme los siguientes argumentos: a) No se configuró lo previsto en los Arts. 61 y 62 de la antes mencionada ley, toda vez que la supuesta pero inexistente violación procesal no ocurrió durante el proceso judicial originario sino que se trató de una providencia que puso fin a un proceso judicial a su vez extraordinario como es el recurso de casación, y se negó lo infundado e improcedente de la solicitud del ahora accionante por un requisito formal fundamental como es la legitimidad activa de personería para la interposición de acciones y recursos procesales (…).

En tal sentido, el citado tercero interesado solicitó que se ratifique la validez y eficacia de la resolución impugnada mediante la acción extraordinaria de protección propuesta.

Procuraduría General del Estado

El 17 de noviembre de 2014, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, y señaló mediante escrito, el casillero constitucional N.° 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional, estableció previamente que:

> La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional[1].

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de Transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la carta magna.

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

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Del análisis de la relación del hecho constitucionalmente relevante en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada y los elementos fácticos descritos, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

El auto dictado el 27 octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal **l**, y 75 de la Constitución de la República, respectivamente?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico

El auto dictado el 27 octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal l), y 75 de la Constitución de la República, respectivamente?

Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

Antes de analizar el problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: "(…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (…)"[2] .

Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> (…) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial (…)[3].

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

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho[4].

Dentro de esta serie de garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7, literal **l**, el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos, y en caso de no estar debidamente motivadas, dichas resoluciones serán consideradas nulas.[5]

---

2 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.

3 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

4 Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

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

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> (…) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (…)[6].

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional, lógica y comprensible que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación, sino que debe sustentarse bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo[7].

En este punto, es preciso hacer referencia en cuanto el accionante, al impugnar el auto dictado por los Conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, manifiesta que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, la decisión judicial recurrida carece de coherencia y lógica jurídica.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: 1) razonabilidad; 2) lógica, y 3) comprensibilidad. En relación a estos, esta Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> (…) la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general (…)[8].

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos acarreará la vulneración de la misma y, consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub júdice*, determinando si el auto impugnado cumple con los criterios de motivación antes indicados.

Sobre la Razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada, es la razonabilidad, el cual consiste en que la resolución debe ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto.

En este sentido, se verifica que los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia identificaron al proponente del recurso de casación, señalando que el mismo fue planteado por el doctor Pablo Sarzosa Játiva, en calidad de subprocurador metropolitano, delegado del procurador metropolitano, representante judicial del Distrito Metropolitano de Quito.

Ahora bien, los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en la fundamentación de su providencia únicamente se limitaron a señalar y transcribir el texto del artículo 4 de la Ley de Casación, que al referirse a la legitimación para la interposición del recurso de casación establece: "El recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio", sin que posteriormente se refiera a la pertinencia de la aplicación de dicho precepto normativo al caso concreto.

Seguidamente, los conjueces emisores de la providencia impugnada determinaron, a su criterio, quienes fueron las partes procesales en el caso del cual devino el recurso de casación, señalando como tales a la compañía Cora Refrigeración Cía. Ltda., como accionante, y como demandados, el alcalde de Quito y la procuradora metropolitana, señalando además que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no fue parte procesal en el proceso de instancia.

En este contexto, una vez que la judicatura dejó señalado el artículo de la Ley de Casación referente a la legitimación para interponer dicho recurso, manifestó que el subprocurador metropolitano interviene en representación de la municipalidad y no del funcionario demandado, que ha decir de los jueces de la Corte Nacional de Justicia era el alcalde del Distrito Metropolitano como persona natural, indicando que, por tanto, no existe legitimación activa para que dicha petición sea procedente.

Bajo las consideraciones anotadas es posible señalar que la sala juzgadora, si bien realizó una determinación concreta de una norma jurídica en la que fundamentó su decisión, no

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

realizó un ejercicio que haya permitido determinar por qué razón esa norma resultaba pertinente para su aplicación al caso concreto, más aún si consideramos que el alcalde se erige como el representante legal de un municipio y que los actos de determinación tributaria a nivel cantonal son emitidos por la respectiva municipalidad.

Conforme lo anotado, resulta posible determinar que el auto dictado el 27 de octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, incumple con el parámetro de razonabilidad.

Sobre la Lógica

Consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican, con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial.

Al momento del conocimiento y resolución del caso puesto a su consideración, los conjueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el caso *sub examine*, establecieron un solo razonamiento para inadmitir a trámite el recurso de casación propuesto por el subprocurador del Distrito Metropolitano de Quito, que consistía en que dicha institución edilicia no se constituía como parte procesal agraviada y que, por tanto, su proposición del recurso de casación carecía de legitimidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Casación.

Adicionalmente, los conjueces integrantes de la Sala juzgadora señalaron que dicha situación se debía a que el demandado, en el proceso de instancia sustanciado en la Tercera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 1 con sede en la ciudad de Quito, fue el doctor Andrés Vallejo, quien en aquel momento ostentaba la calidad de alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, y que, por tanto, el demandado no fue el Municipio de Quito.

En este sentido, concluyeron que el subprocurador metropolitano, en la interposición del recurso de casación, intervino en representación de la Municipalidad y no del funcionario demandado que emitió el acto impugnado, por lo tanto decidieron rechazar el recurso.

Ahora bien, es necesario destacar que las consideraciones previamente enunciadas fueron realizadas sin tomar en cuenta que el acto de determinación tributaria impugnado consiste en una resolución tomada por el Municipio de Quito, dentro de sus competencias, y que el alcalde y el procurador metropolitano son las personas que ostentan la representación judicial de dicha institución ante cualquier controversia que se suscite. Por lo tanto, sostener que la comparecencia del subprocurador metropolitano, como delegado del representante judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, adolece de legitimidad debido a que el Municipio no era parte procesal, carece de sustento legal, al no encontrarse fundamentado esto en el proceso.

En este contexto se vuelve necesario destacar que los conjueces de la Sala no han realizado un desarrollo de las situaciones jurídicas llevaderas al planteamiento de argumentos que permitan establecer la existencia de un nexo entre la situación puesta a su resolución con respecto al precepto legal citado para rechazar el recurso de casación, considerando además que "(…) las normas procesales no pueden orientarse a obstaculizar, a dificultar el pronunciamiento de una decisión sobre el fondo del asunto que se examina, no pueden impedir el logro del objetivo constitucional de la jurisdicción: la realización de la justicia (…)"[9].

De esta manera, se puede concluir que el auto *sub examine* no ha cumplido con la exigencia constitucional de la lógica en la motivación de resoluciones judiciales, en tanto no existe coherencia entre la *ratio central* y el desarrollo argumentativo del mismo, pues no se ha realizado un análisis pormenorizado que permita dilucidar a ciencia cierta cuales fueron las consideraciones bajo las cuales se inadmite el recurso de casación por falta de personería del proponente.

Sobre la Comprensibilidad

Este requisito consiste en el empleo, por parte del juzgador, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

En el caso en concreto, la Corte Constitucional establece que los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no determinaron de manera diáfana sus razones legales y argumentativas por las cuales inadmitieron el recurso de casación, debido a que únicamente se limitan a señalar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no fue parte procesal en el proceso de instancia y que en tal virtud carece de legitimación activa para interponer el recurso.

Así pues, conjuntamente con el análisis realizado en los requisitos de la razonabilidad y lógica, se establece que la presente sentencia no se encuentra redactada en un lenguaje claro y comprensible, que permita evidenciar cuáles fueron y en qué circunstancias se produjeron las razones que motivaron la inadmisión del recurso de casación.

Por tanto, esta Corte Constitucional en virtud de lo expuesto en párrafos precedentes, y toda vez que ha determinado la inobservancia de los requisitos previstos para la existencia de una debida motivación, concluye que dicha decisión judicial dictada el 27 octubre de 2011, por los Conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República.

Derecho a la tutela judicial efectiva

En este punto, resulta necesario referirnos a la interrelación existente entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 041-10-SEP-CC, caso N.° 0305-09-EP.

derecho al debido proceso. Esta relación o interdependencia de los derechos se ve reflejada en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la Republica, el cual señala que: "Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía". Consecuentemente, la vulneración de un derecho implicaría en cierto grado, la vulneración de otro derecho adyacente, como en este caso sucede con el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

Determinada la existencia de vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, es preciso analizar la supuesta transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva alegada por el accionante.

En cuanto al referido derecho, la Constitución de la República, en su artículo 75, señala que "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión".

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que:

> (…) Este derecho garantiza el acceso a la justicia reconocido a todas las personas, a fin de que estas puedan hacer valer sus derechos y establecer sus pretensiones frente a los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de obtener de estos una resolución fundada en derecho. En tal sentido, la Constitución ha determinado como principios de la tutela judicial efectiva la inmediación y la celeridad, así como la prohibición de que alguna de las partes quede en indefensión (…)[10].

En ese sentido, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva implica asegurar el acceso a los órganos judiciales, y a través de un proceso que observe procedimientos mínimos, se obtenga una decisión final que se encuentre debidamente fundamentada en derecho, convirtiéndose así en la garantía a obtener justicia a través de un proceso, asegurando con esto que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y que las partes no queden en indefensión.

Tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencias anteriores

> (…) el contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento (…)[11].

Es así que el derecho a la tutela judicial efectiva se sustenta bajo la observancia de tres parámetros fundamentales: primero, el derecho a acceder gratuita y de forma efectiva a los órganos jurisdiccionales; segundo, que estos cumplan procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso, y finalmente, que este brinde certeza de justicia a través de una resolución fundada en derecho y debidamente motivada, la cual debe ser ejecutada de forma integral. Consecuentemente, la inobservancia de uno de ellos, acarrea la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, en cuanto al primer parámetro, este es, el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales, la Corte ha sostenido que:

> (…) Así enmarcado este derecho, es claro que el acceso a los tribunales de justicia forma parte medular de este derecho. De esta forma, el derecho a la tutela judicial efectiva comprenderá la eliminación de todos los obstáculos que impidan ese libre acceso a la jurisdicción. Es evidente que la limitación al acceso al sistema jurisdiccional constituye una restricción injustificada al derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita (…)[12].

Conforme este criterio, es evidente que el mismo debe aplicarse tanto al momento de acceder a la administración de justicia, como a los recursos ordinarios y extraordinarios, para que los órganos jurisdiccionales competentes sustancien el proceso correspondiente en atención a las garantías mínimas que lo rigen y del cual las partes obtengan una decisión debidamente fundamentada.

De tal forma que dicho criterio debe aplicarse también al recurso extraordinario de casación, el cual consta de dos fases: la admisibilidad, que indudablemente implica el poder acceder al órgano jurisdiccional; y la de fondo, en donde luego de haber accedido, comprende el análisis de si el auto o sentencia impugnado incurre en alguna de las causales que la Ley establece para el efecto, el cual culmina con una sentencia.

En el caso *sub júdice,* el accionante, mediante la interposición del recurso de casación, pretendía acceder al órgano judicial competente (Corte Nacional de Justicia), con el objeto de que la decisión de instancia sea revisada. Sin embargo, en la fase de admisibilidad, mediante auto dictado el 27 de octubre de 2011 por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, resolvieron inadmitir dicho recurso, al considerar que el subprocurador metropolitano intervino en representación de la municipalidad y no del funcionario demandado, que a decir de los conjueces era el alcalde del Distrito Metropolitano, como persona natural, indicando que no existe legitimación activa para que dicha petición sea procedente.

En este sentido, conforme al análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación realizado precedentemente, se constató que el auto de inadmisión impugnado no cumple con los criterios de razonabilidad,

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

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 102-13-SEP-CC, caso N.° 0380-10-EP.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.° 030-SCN-CC, caso 0056-10-CN

lógica y compresibilidad, componentes esenciales de esta garantía; por tanto, dicho auto, al carecer de fundamentos al haber vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, produjo que el recurso planteado por el accionante no se sustancie y resuelva por la respectiva sala de la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, se demuestra que la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en razón de la interrelación de derechos constitucionales invocada, impidió que el legitimado activo, de acuerdo a los criterios desarrollados por esta Corte respecto al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, tenga un real acceso al órgano jurisdiccional correspondiente para que este, a través del respeto a las garantías constitucionales y normas legales respecto a la materia, determine si el recurso debía ser admitido o no, y por tanto si correspondía resolver sobre el fondo del mismo.

Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que el auto dictado el 27 de octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la Republica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, y el derecho a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal **l**, y 75 de la Constitución de la República, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3. Como medida de reparación integral, se dispone:

3.1 Dejar sin efecto el auto dictado el 27 de octubre de 2011, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3.2 Ordenar que previo sorteo, otro Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelva en el correspondiente auto sobre la admisibilidad del recurso de casación interpuesto, en observancia a lo dispuesto en la presente sentencia, en particular en cumplimiento del debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 09 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0255-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 09 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 223-15-SEP-CC

CASO N.º 0386-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Manuel Elías Maigua Guajan por sus propios y personales derechos, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, el 24 de enero de 2013, dentro de la causa N.º 0374-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 04 de marzo de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 31 de octubre de 2013 a las 10h09, la Sala de Admisión, al considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos determinados en el artículo 437 de la Constitución de la República y en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la presente acción.

A través del memorando N.º 501-CCE-SG-SUS-2013 suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro, el 04 de diciembre de 2013, se hizo conocer al juez constitucional Alfredo Ruiz del sorteo de las causas, realizado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013 y en el que se lo designó como juez sustanciador de la presente causa, quien, a su vez, en providencia del 14 de mayo de 2015 a las 10h00, avocó conocimiento de la misma.

De la demanda y sus argumentos

El accionante señor Manuel Elías Maigua Guajan manifiesta que la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto del 18 de septiembre de 2012 a las 12h00, declaró la nulidad de la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro del juicio penal de tránsito seguido en su contra por el señor Oscar Cachimuel Pérez, decisión que la adoptaron conforme se expresa en la resolución por no haberse cumplido los preceptos y garantías constantes en el artículo 76 .7 .l) de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 331 del Código de Procedimiento Penal.

Así entonces, manifiesta, que la Sala mediante providencia del 03 de enero de 2013, ha convocado a audiencia oral, pública y contradictoria para el 24 de enero de 2013 a las 09h00, pero se ha notificado a su anterior abogado patrocinador, doctor Medardo Estrada, de quien se dice actualmente cumple las funciones de defensor público, quedando en la absoluta indefensión es por ello, que en la fecha y hora indicados la Sala, presumiendo su ausencia como recurrente, declara abandonado el recurso de apelación.

Afirma que el 04 de enero de 2013, compareció designando a un nuevo abogado patrocinador y por ende señalando una nueva casilla judicial, en espera de ser notificado para la audiencia de sustanciación del recurso de apelación en la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.

Menciona que pese haber formulado varios petitorios dentro del proceso se ha hecho caso omiso a sus requerimientos o peticiones de nulidad por lo cual se ha vulnerado sus derechos constitucionales.

Establece que los derechos legales, procesales y constitucionales que han sido violentados se encuentran claramente determinados en los artículos 1 y 11 numeral 9 primero, segundo, tercero y cuarto incisos en concordancia con los artículos 76 y 77 numerales 7, 82 y 426 de la Constitución de la República, toda vez que resulta notorio que habiéndose señalado nuevo domicilio legal el 04 de enero de 2013 a la casilla N.º 102, de su abogado patrocinador, Marcelo Vásquez Reina, en ningún momento la Sala a través de Secretaría le comunicó de este particular, por el contrario se notificó a su anterior abogado, de este modo la Sala mediante decretos anteriores al auto de abandono, ha optado por declarar en firme su decisión, por lo cual se está restringiendo derechos a ejercer sus medios de defensa del recurso oportunamente interpuesto.

En virtud de que en los decretos emitidos el 04 y 14 de febrero del 2013 se confirma el auto de abandono del recurso de apelación interpuesto dentro de la presente causa, queda confirmado que la Sala ha emitido auto definitivo vulnerando sus derechos y garantías, violentando la decisión de la Corte Nacional mediante la cual se ordena que se limite tan solo a corregir el fallo, con lo que queda demostrado que sus derechos han sido vulnerados.

Pretensión concreta

El accionante expresamente, solicita: "(…) en sentencia se sirva declarar que se han violado mis derechos constitucionales y se ordenará la reparación integral de mis derechos de afectado y que vuelvan el estado a su trámite normal".

Sentencia o auto impugnado

Parte pertinente del auto dictado por los jueces provinciales de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro de la causa N.º 0374-2010 del 24 de enero de 2013 a las 11h32

> CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE IMBABURA.- SALA DE LO PENAL Y TRANSITO. Ibarra, jueves 24 de enero del 2013, las 11h32.
> VISTOS: Por cuanto el recurrente Manuel Elías Maigua Guaján, ni su abogado defensor el Dr. Marcelo Vásquez Reina concurrieron a la audiencia señalada en segunda instancia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 326.1 del Código de Procedimiento Penal, se declara ABANDONADO el recurso de apelación interpuesto por Manuel Elías Maigua Guaján.- Devuélvase el proceso al juzgado de origen.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Contestación a la demanda

Mediante providencia dictada el 14 de mayo de 2015 a las 10h00, el juez sustanciador solicitó que en el término de cinco días las partes procesales remitan un informe motivado respecto de la violación de los derechos constitucionales planteados en la demanda, dentro de la cual manifestaron lo siguiente:

Por la Procuraduría General del Estado compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien, únicamente, ha señalado casilla constitucional para recibir posteriores notificaciones.

Los legitimados pasivos, jueces provinciales de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, y el tercero interesado en el proceso, señor Oscar Roberto Cachimuel Pérez, no han remitido ningún informe con respecto a la demanda planteada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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 atención de lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

En el presente caso, la Corte Constitucional conocerá y resolverá sobre la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la siguiente resolución:

Auto dictado por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, el 24 de enero de 2013 a las 11h32.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose a esta como el mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de las mismas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión.

Dentro del análisis constitucional y para efectos de examen del caso *sub judice*, resulta pertinente remitirse a los presupuestos operativos en los que se sustenta la acción extraordinaria de protección, debiendo entenderse que esta acción procede contra sentencias o autos definitivos en los que pueda evidenciarse vulneración, por acción u omisión, de derechos reconocidos en la Constitución.

Así, diremos que la acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida y de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

Problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 75, 76, 77 numeral 7 y 82 de la Constitución de la República; de acuerdo a lo expuesto por el accionante, mediante el auto recurrido, el 24 de enero de 2013, expedido por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.

Para dicho efecto se formula el siguiente problema jurídico:

El auto dictado por los jueces provinciales de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, el 24 de enero de 2013, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76, 77 numeral 7 y 82 de la Constitución de la República?

Previo a resolver el problema planteado, es necesario referirnos en primer lugar en términos generales al contenido constitucional de los derechos mencionados, dentro del marco constitucional ecuatoriano; para acto seguido, pronunciarnos respecto de la existencia o no de vulneración de aquellos derechos del accionante, con la expedición del auto del 24 de enero de 2013, por los jueces provinciales de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.

Análisis constitucional

Dentro de los derechos establecidos en la Constitución de la República denominados de protección, se encuentran los referentes a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, los cuales configuran un marco de defensa, frente a los organismos estatales y sus delegatarios, que permite garantizar un correcto juzgamiento y aplicación de las normas jurídicas durante el desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para resolver cada caso en concreto.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se encuentra determinado en el artículo 75 de la Constitución, que dice: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión"; es decir, es aquel por medio del cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales del Estado y obtener una decisión judicial dentro del marco normativo que garantice sus derechos y sus pretensiones. Además, como derecho de protección tiene la finalidad de garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley.

En directa relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, se establece en la Constitución, en su artículo 76, el derecho al debido proceso entendido como el cumplimiento de ciertas condiciones y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos,

que en conjunto permiten desarrollar adecuadamente la defensa de sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

Por su parte, la Corte Constitucional en el ámbito de su jurisprudencia y respecto del debido proceso, ha referido que: "(…) conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada (…)"[1].

El debido proceso no representa el cumplimiento de un mero trámite o un procedimiento reglado y ordenado. Se trata de una serie de garantías que deben ser observadas y aplicadas con la finalidad de garantizar la oportuna tutela de derechos constitucionales, para obtener una sentencia o decisión fundada en derecho y bajo el cumplimiento de los principios que rigen nuestro Estado constitucional de derechos y justicia.

Al respecto, Hugo Bernal Vallejo y Sandra Hernández Rodríguez manifiestan:

> En sentido amplio, el debido proceso es el conjunto no solo de procedimientos, legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea fundamentalmente válida, sino también para que se constituya en garantía del orden, de la justicia, de la seguridad en cuanto no se lesionan de manera indebida la seguridad propuesta como intangible para el ciudadano en el Estado democrático. En sentido restringido, la doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia; que le aseguren la libertad y la seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho[2].

Así también, la Constitución establece, del numeral 1 al 7 del mencionado artículo 76, las garantías básicas que caracterizan al debido proceso como: el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción, la manera en que se obtienen las pruebas, el *in dubio pro reo*, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa, con sus garantías específicas.

Dentro del derecho constitucional a la defensa se ha definido en el numeral 7 ibídem, lo siguiente: "a). Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento" y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es un sustento fundamental del debido proceso. La relación existente entre la tutela judicial efectiva y la prohibición de la indefensión, se configuran en un único derecho, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha estipulado respecto del derecho a la defensa que:

> De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. (…) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: (…) no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa[3].

Por su parte, 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, que en el presente caso son los operadores de justicia. Es decir, que la seguridad jurídica debe entenderse como la certeza que tiene todo ciudadano que los hechos puestos bajo conocimiento de los órganos judiciales y el reconocimiento de sus derechos se desarrollarán bajo el mandato de las normas jurídicas que rigen en el país, fundado en pautas razonables de previsibilidad que este presupuesto supone.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 023-13-SEP-CC, señalo:

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

Por tanto, si no existiera este principio en una sociedad, reconocido constitucionalmente, las personas no podrían establecer un conocimiento certero y previo de las

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 200-12-SEP-CC.

[2] Hugo Hernando Bernal Vallejo y Sandra Milena Hernández Rodríguez, el debido proceso disciplinario, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 2001, p.22

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 024-10-SEP-CC.

actuaciones permitidas, puesto que al interpretarse y aplicarse el texto de la ley, de forma distinta y arbitraria, "se impediría el libre actuar de las personas, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley"[4].

Estudio del caso concreto.-

El presente caso se refiere al juicio penal de tránsito seguido en contra del accionante Manuel Elías Maigua Guajan, por atropello y muerte de una persona, quien se llamaba Luis Alberto Pineda Maldonado; seguido el proceso correspondiente para este tipo de casos, el juez segundo de tránsito de Imbabura, en sentencia emitida el 27 de octubre de 2010, lo declaró culpable de la infracción de tránsito tipificada en el artículo 127 literales **a** y **c** de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, imponiéndole una pena de tres años de prisión, la suspensión de la licencia de conducir por igual tiempo y la multa de veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.

De esta decisión se interpuso recurso de apelación en función del cual, la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al momento de resolver, mediante sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010, confirmó la sentencia condenatoria, dictada por el juez *a quo*.

Posteriormente, la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia declaró la nulidad de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, por incumplir con lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República y dispuso que se elabore un nuevo fallo.

De la revisión del expediente del proceso penal de tránsito N.º 0374-2010, a fojas 22 se observa que la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, mediante providencia dictada el 27 de diciembre de 2012 a las 09h37, puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso, junto con la resolución dictada por la Corte Nacional de Justicia. En la misma providencia se convocó a audiencia oral, pública y contradictoria, para el 03 de enero de 2013 a las 09h00, conforme lo disponía el artículo 345 del Código de Procedimiento Penal, entonces vigente.

Frente a este hecho, una de las partes procesales, Oscar Roberto Cachimuel Pérez solicitó el diferimiento de la audiencia convocada, por lo cual mediante auto dictado el 28 de diciembre de 2012, se atendió dicha petición, señalando como nueva fecha, el 10 de enero de 2013 a las 15h00. Sin embargo, en razón de existir un nuevo petitorio de diferimiento de la audiencia, mediante auto del 03 de enero de 2013, se estableció que la misma se lleve a efecto el día 24 de enero de 2013 a las 09h00.

Señalada esta última fecha para el desarrollo de la audiencia pública, oral y contradictoria, a fin de resolver el recurso de apelación de la sentencia condenatoria dictada en contra del procesado Manuel Elias Maigua Guajan, la misma no se realizó por no haber comparecido el recurrente ni su abogado defensor en consecuencia la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura declaró abandonado el recurso de apelación, tal como se puede verificar de la razón sentada por el secretario relator encargado, que consta a fojas 30 y vuelta del expediente.

Ahora bien, al respecto, como ya se mencionó en líneas anteriores, el debido proceso constituye un derecho primordial que asiste a las partes, en cumplimento de las garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales no pueden ser inobservadas por el juzgador, pues, esto conllevaría a la vulneración de derechos constitucionalmente reconocidos dentro de todo procedimiento, sea judicial o administrativo. En esta línea, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

Debemos señalar que esta garantía busca proteger el derecho de los individuos a que se resuelva con la máxima justicia posible por una parte, las controversias que se susciten entre dos partes, sean ellas particulares u órganos del Estado y se refieran a materias que estén o no en el ámbito de los derechos humanos y por otra, los procedimientos de naturaleza penal para determinar la culpabilidad o inocencia de una persona.

En el caso concreto, el procedimiento establecido para juzgar las infracciones penales de tránsito, sean delitos o contravenciones se encontraba plenamente establecido en la norma adjetiva penal y específicamente, en lo relativo a la etapa de impugnación, pues el artículo 345 del Código de Procedimiento Penal vigente a esa fecha, establecía lo siguiente:

> Una vez recibido el recurso, la Sala respectiva de la Corte Provincial de Justicia, convocará a los sujetos procesales a una audiencia oral, pública y contradictoria, dentro del plazo de diez días contados desde la fecha de recepción del recurso. La audiencia se llevará a cabo dentro de los diez días siguientes a la convocatoria, en la cual los intervinientes expondrán oralmente sus pretensiones (…).
>
> Finalizado el debate, la Sala procederá a la deliberación, y en mérito de los fundamentos y alegaciones expuestas, pronunciará su resolución en la misma audiencia, considerándose que la decisión queda notificada legalmente a los sujetos procesales asistentes.

Del análisis del caso, en referencia a la aplicación de las normas que corresponden al proceso penal de tránsito, debe considerarse la procedencia de la convocatoria a audiencia para sustentar el recurso y elaborar un nuevo fallo al

[4] Narváez Mauricio, Justiciabilidad de los Derechos Colectivos, http://co.vlex.com/vid/77330173

momento de resolver la impugnación presentada por el recurrente, ya que de este modo se establecerá si existió o no el cumplimiento del debido proceso.

Como se ha dicho antes, el debido proceso constituye un conjunto de garantías que deben observarse en las instancias procesales con la finalidad de que las personas pueden ejercer su defensa adecuadamente, ante cualquier autoridad, más aun, tratándose de un proceso de carácter penal. En tal sentido, lo dispuesto en la norma procesal penal, respecto de la forma de sustentar la etapa de impugnación a través de una audiencia pública contradictoria, permite cumplir con el principio de inmediación, mediante el cual las partes procesales aportan todos los elementos que coadyuven a la correcta resolución de los casos puestos en conocimiento del juzgador.

A través de la inmediación se da una vinculación personal entre los juzgadores y las partes con la finalidad de poder conocer directamente todo lo correspondiente al proceso penal, desde su inicio hasta su conclusión, de tal forma que se tenga un conocimiento efectivo de los hechos planteados para su resolución por parte de los administradores de justicia, obteniendo los medios y elementos para que el proceso sea eficaz y la sentencia sea justa.

En tal sentido, el artículo agregado a continuación del artículo 5 del Código de Procedimiento Penal[5] al referirse al debido proceso, establecía lo siguiente: "Se aplicarán las normas que garanticen el debido proceso en todas la etapas o fases hasta la culminación del trámite; y se respetarán los principios de presunción de inocencia, inmediación, contradicción, derecho a la defensa, igualdad de oportunidades de las partes procesales, imparcialidad del juzgador y fundamentación de los fallos".

Como se ha explicado, dentro del debido proceso, especialmente el de carácter penal, es imperativo que se hagan efectivos sus principios rectores, en el presente caso, el de inmediación, mismo que se desarrolla a través de la convocatoria a una audiencia oral, pública y contradictoria en la que el juzgador conjuntamente con las partes evacuen los medios probatorios y los demás actos procesales que permitan estructurar un fallo debidamente motivado.

Estos principios rectores del debido proceso penal se encuentran ligados con el derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República que menciona lo siguiente: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión".

El principio de inmediación además se ha establecido dentro del mismo texto constitucional en su artículo 169, en el que, al desarrollar el sistema procesal de la administración de justicia, se dispone que las normas procesales consagrarán, entre otros, el principio de inmediación y harán efectivas las garantías del debido proceso.

[5] Reforma del Código de Procedimiento Penal, publicado en el Registro Oficial N. º 555 del 24 de marzo de 2009.

Bajo este análisis, el principio de inmediación tiene estricta relación con el principio de contradicción, mediante el cual las partes procesales se encuentran en igualdad de condiciones de exponer todos los elementos necesarios que brinden al juzgador mayor información, en aras de un mejor resolver del caso, en tal sentido, refiere el autor Juan Montero Aroca lo siguiente:

> Las garantías de actuación de las partes en el proceso, especialmente los principios de contradicción o defensa y de igualdad, no constituyen solo derechos de las partes que el tribunal debe respetar, sino que también son garantía de la correcta actuación del derecho objetivo. Para un juez el derecho de las partes a ser oídas no es solo un derecho subjetivo ajeno a respetar, es también regla fundamental organizadora de su actividad, dirigida a conformar el proceso de la manera más adecuada para obtener la mejor actuación de la norma[6].

Del examen del proceso, resulta claro entonces, que la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al convocar a la audiencia oral, pública y contradictoria, tal como lo establece el artículo 345 del Código de Procedimiento Penal, ha observado el cumplimiento de las garantías básicas del debido proceso penal, respecto del principio de inmediación, contradicción y oralidad, lo cual conllevó a garantizar el derecho a la tutela judicial de los derechos e intereses en juego y también, el derecho a la seguridad jurídica puesto que, existiendo la obligación de aplicar las normas jurídicas previas y claras en perfecta vigencia, se aplicó las normas adjetivas penales pertinentes para resolver el recurso de apelación planteado.

Continuando con el análisis, esta Corte debe dilucidar si se vulneró el derecho a la defensa del accionante en cuanto al derecho que tiene el acusado de no ser privado de su defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

El pleno ejercicio de este derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento porque de ello dependerá el resultado del mismo. El juez por su lado estará obligado a notificar al acusado y al abogado defensor con la suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantizaría el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales o a presentar sus argumentos, o pruebas de defensa.[7]

En tal sentido, se observa a foja 22 del expediente de la Corte Provincial de Imbabura, que mediante providencia del 27 de diciembre de 2012, se convocó por primera vez a la audiencia oral, pública y contradictoria, fijada para el 03 de enero de 2013 a las 09h00. Posteriormente, se atiende la petición realizada por una de las partes, Oscar Cachimuel Pérez en la que solicita el diferimiento de la audiencia, proveyéndose dicha petición el 28 de diciembre de 2012,

[6] Disponible en http://es.slideshare.net/joyestrella/introduccin-al-derecho-jurisdiccional-peruano-juan-montero-aroca, p.128

[7] Omar Huertas Díaz, Francisco Javier Trujillo Londoño y otros, El Derecho al Debido Proceso y a las Garantías Judiciales en la Dimensión Internacional de los Derechos Humanos, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2007, p. 144-145.

señalándose como nueva fecha para su realización el 10 de enero de 2013 a las 15h00, como se demuestra a foja 25 del mismo expediente.

Asimismo, a foja 28 del expediente, se encuentra el auto del 03 de enero de 2013, en el que se atiende de igual forma la nueva petición de diferimiento, y se convoca a la partes a la referida audiencia para el 24 de enero de 2013, siendo debidamente notificadas a través de sus respectivos casilleros judiciales, inclusive, a Manuel Elias Maigua Guaján en la casilla N.º 75 de su abogado defensor, doctor Ángel Medardo Estrada Ochoa, casilla que se encontraba señalada a la fecha de expedición de la providencia y notificado a las partes.

Como se ha mencionado dentro de las garantías del debido proceso, se encuentra la prevista en el literal **a** del numeral 7 artículo 76 de la Constitución, que tiene relación al derecho a la defensa y que señala expresamente: "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"; la inobservancia de este precepto constitucional configura un estado de indefensión y "(…) sólo puede prosperar su alegación cuando de alguna forma, generalmente por violación de preceptos procedimentales, se impida al acusado ejercitar oportunamente su defensa, cuando se obstaculiza el derecho de defensa como posibilidad de refutar y rechazar el contenido de la acusación que en su contra se esgrime"[8].

De manera que el derecho a la defensa constituye una garantía en todos los procedimientos judiciales, especialmente en materia penal, entendidos desde la etapa preprocesal hasta la etapa de impugnación, por ello, toda persona tiene el derecho a conocer todas las actuaciones procesales y contar con la asistencia de un abogado, sea particular de confianza del demandado o del acusado o de un defensor público o de oficio; de este modo, se brinda protección debida a sus derechos y entre ellos, el de contar con una defensa técnica adecuada.

En nuestro ordenamiento jurídico, esta defensa técnica ha sido desarrollada por el legislador en el segundo inciso del artículo 323 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece: "Es garantía fundamental de toda persona ser patrocinada por un abogado de su libre elección". Continúa el artículo 327 ibídem, que menciona: "En todo proceso judicial necesariamente intervendrá un abogado en patrocinio de las partes excepto en los procesos constitucionales y en los que se sustancien ante las juezas y jueces de paz, sin perjuicio del derecho a la autodefensa contemplado en el Código de Procedimiento Penal (…)".

De las disposiciones legales anotadas se infiere, no solamente que la defensa puede ser escogida libremente por el demandado o por el acusado dentro de un procedimiento judicial, sino también que se debe garantizar que sea una defensa técnicamente ejercida, basada en la idoneidad profesional y en el cumplimiento de obligaciones pertinentes, siendo de exclusiva responsabilidad de dicha defensa las actuaciones realizadas, independientemente de las facultades y deberes ejecutados por los órganos de la administración de justicia.

Sobre esa base, hay que señalar que el hoy accionante eligió libre y voluntariamente a su abogado defensor, para el ejercicio de su defensa técnica dentro del proceso penal de tránsito. De este modo se desarrolla un acto de plena confianza que debió materializarse en cumplimiento de uno de los deberes primordiales del abogado, esto es el de brindar información respecto del desarrollo del caso a su defendido.

Los órganos de la administración de justicia de su lado, no pueden introducirse dentro de la esfera propia de las relaciones y obligaciones de los abogados patrocinadores y sus defendidos, debiendo limitarse a aplicar las disposiciones constitucionales y legales, y garantizar los derechos reconocidos. Al respecto, de la revisión del expediente, se puede verificar que la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura ha procedido conforme la normativa adjetiva de la materia vigente a la fecha, el artículo 9 del Código de Procedimiento Penal, que decía lo siguiente: "Notificaciones.- Toda providencia debe ser notificada a las partes procesales. La notificación se hará mediante una boleta dejada en el domicilio judicial o en la casilla judicial señalada para el efecto".

Es decir las providencias del 27 de diciembre de 2012 a las 09h37, del 28 de diciembre de 2012 a las 15h30 y del 03 de enero de 2013 a las 13h58, mediante las que se atendieron los pedidos de diferimiento y se señalaron los días y horas para llevar a efecto la audiencia pública, oral y contradictoria para sustanciar el recurso de apelación interpuesto por el acusado, fueron debidamente notificadas al casillero judicial señalado el efecto, tal como se observa en las razones de notificación sentadas por el secretario relator de la Sala.

La alegación realizada por el accionante respecto de haberse señalado un nuevo casillero judicial y nombrado su nuevo abogado defensor, mediante escrito presentado el 04 de enero de 2013 a las 10h42 (foja 29 del expediente) y que por tal razón no tuvo conocimiento del señalamiento de la audiencia oral, no se ajusta a la verdad procesal, por cuanto la Sala notificó la providencia de 03 de enero de 2013 al casillero judicial señalado con anterioridad por el recurrente, no estando a su alcance, proceder sobre actuaciones futuras de las partes procesales.

Además, es necesario precisar que la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en su momento, si consideró el señalamiento del nuevo casillero judicial realizado por el señor Manuel Elías Maigua Guaján, así como la designación de su nuevo abogado defensor, tal como se puede observar a foja 30 del expediente en la providencia del 04 de enero de 2013 a las 14h59, que textualmente dice*:* " Téngase en cuenta el casillero judicial señalado por el señor Manuel Elías Maigua Guajan, para posteriores notificaciones, así como también la designación de su nuevo Abogado Defensor".

[8] Iñaki Esparza Leibar, El Principio del Proceso Debido, José María Bosch Editor S.A., 1995, Barcelona-España, p. 182.

En este contexto, del auto impugnado, se advierte que no existe la vulneración de los derechos al debido proceso, ni a la defensa, en tanto, que se aplicó plenamente las disposiciones establecidas en el artículo 76 de la Carta Constitucional y en las normas legales vigentes a la fecha, que establecían específicamente el procedimiento dentro de la etapa de impugnación en los proceso penales de tránsito por lo cual, queda la certeza de que los jueces que emitieron el auto impugnado, procedieron conforme la normativa constitucional y legal para este tipo de casos.

Para concluir con el análisis del presente caso, es necesario determinar si el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica que tal como fue mencionado en líneas anteriores, es aquel que brinda certeza y confianza a todos los ciudadanos, toda vez que permite que las personas puedan conocer con antelación cual será el procedimiento o tratamiento al cual se someterá un caso puesto en conocimiento de los operadores judiciales.

Así, el artículo 82 de la Constitución de la República determina: "el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes".

Por lo tanto, el derecho a la seguridad jurídica comprende respeto a todo el ordenamiento jurídico y garantiza la supremacía de la Constitución como norma jerárquicamente superior, así como la aplicación de normas jurídicas públicas, claras, previas, por parte de las autoridades competentes para ello.

Sobre esta base, se puede determinar que los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, debían conocer y resolver sobre el recurso de apelación planteado por el acusado Manuel Elías Maigua Guaján, cumpliendo con la normativa jurídica establecida en el Código de Procedimiento Penal, vigente a esa fecha.

Efectivamente, del análisis *ut supra,* se observa que la Sala, con la finalidad de respetar el debido proceso penal y materializar el principio de inmediación dentro de la la etapa de impugnación, aplicó lo dispuesto en el artículo 345 del Código de Procedimiento Penal vigente a esa fecha; de igual forma, las actuaciones procesales realizadas dentro del procedimiento penal debieron ser notificadas a los casilleros judiciales señalados por las partes, habiéndose determinado –como obra de autos– que, en efecto, se realizaron las mismas conforme el parámetro dispuesto en el artículo 9 del mismo cuerpo normativo.

Por lo expuesto, esta Corte considera que en el auto del 24 de enero de 2013, los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, garantizaron el derecho a la seguridad jurídica, al observar las normas adjetivas penales claras, previas y públicas relativas al caso en concreto

Con tales antecedentes y luego del análisis correspondiente en el auto impugnado, se han encontrado motivos suficientes para sostener como se ha explicado, que no existe vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 09 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0386-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 30 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 225-15-SEP-CC

CASO N.º 1167-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta el 29 de junio de 2011 por parte del coronel de Policía de E.M., Pedro Marcelo Carillo Ruíz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado del ministro del Interior, en contra de la sentencia del 1 de junio de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 2011-016-MG.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 1167-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1167-11-EP mediante providencia del 29 de noviembre de 2011.

Una vez efectuado el sorteo correspondiente, se designó para que sustancie la causa N.º 1167-11-EP a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 14 de junio de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se cite con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante providencia del 11 de junio de 2015 avocó conocimiento.

Breve descripción del caso y detalle de la demanda

El coronel de Policía de E.M., Pedro Marcelo Carillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado del ministro del Interior, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011 a las 13h00, que desechó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia dictada por el juez primero de tránsito de Pichincha, el 09 de marzo de 2011, a través de la cual aceptó la acción de protección deducida por Luis Geovany López Guachi y dejó sin efecto la orden general N.º 150 del comandante general de la Policía Nacional del 06 de agosto de 2001, disponiendo, además, el reintegro del accionante a las filas policiales.

El accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera una serie de derechos constitucionales, entre ellos, la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica, toda vez que habiendo precluido el tiempo para ratificar, modificar o revocar la sentencia venida en grado, la Sala *ad quem* dictó sentencia contraviniendo lo señalado en el segundo inciso del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por este motivo, afirma que el fallo emitido es arbitrario y afecta el derecho a la motivación por cuanto los jueces debieron analizar si tenían la facultad de emitirla.

Expone que la institución policial tiene autonomía administrativa y como tal, está sujeta a derechos y obligaciones, por lo que ninguna persona que trabaje en ella se encuentra exenta de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, encontrándose sujeta a responsabilidad civil, penal y administrativa; pese a ello, afirma que en tanto la citada Sala ha desconocido el legítimo derecho de la institución policial para juzgar a sus miembros.

De igual forma señala que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha vulnerado el derecho a la motivación toda vez que las normas utilizadas para resolver la causa no son "precisas". Asimismo, dicha Sala hace referencia a que la actuación de la autoridad administrativa es ilegítima, no obstante el único órgano competente para declarar que un acto administrativo es ilegítimo es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme lo establece la normativa infraconstitucional pertinente.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión y pedido de reparación concreto

Con estos antecedentes, el accionante solicita lo siguiente: "(…) acorde a lo dispuesto en los Arts. 86 y 88 de la Constitución de la República, en armonía con el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…) solicito a usted que mediante sentencia disponga con lugar la presente demanda y en sentencia determinará esta violación de derechos (…)".

Contestación a la demanda

Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Los doctores María de los Ángeles Montalvo y Guido Mantilla, jueces de la referida Sala, manifiestan que se resolvieron los recursos de apelación interpuestos por el director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, delegado del ministro del Interior y de la directora nacional de Patrocinio, delegada del procurador general del Estado, dentro de la acción de protección ordinaria propuesta por Luis Geovany López Guachi.

De conformidad a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona que haya podido ser parte de un proceso por sí misma o de un representante. Por consiguiente, argumentan que en el presente caso se encontraban legitimados el comandante general de Policía, el presidente del Consejo de Clases, el procurador general del Estado y el accionante de la acción de protección; no obstante, el director nacional de asesoría jurídica y delegado del ministro del Interior no estaba legitimado para intervenir en la causa.

Respecto de los derechos alegados como vulnerados en la acción extraordinaria de protección señalan que del expediente se podrá constatar que la Policía Nacional pudo ejercer su derecho a la defensa y que este se encuentra debidamente motivado, por lo que, en la tramitación del mismo y en su decisión, no existe violación de ningún derecho constitucional.

Procuraduría General del Estado

A fs. 21 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado que en lo principal, señala casillero constitucional a efectos de recibir las notificaciones que le correspondan.

Decisión judicial impugnada

Sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011 a las 13h00.

La decisión impugnada señala:

> (…) En la especie, si bien formalmente han intervenido en la investigación sumaria las autoridades competentes de la Policía Nacional, al haber llegado a una conclusión que contradicen los órganos jurisdiccionales, aparece que evidentemente que esa actuación es ilegítima; con dicha actuación se vulneraron los derechos del accionante al haber sido dado de baja y atentando sus derechos que antes quedan señalados; y, como consecuencia de esa actuación ilegítima es evidente los graves daños causados en contra del accionante. Siendo unos mismos los hechos que dieron margen para la sanción disciplinaria y para los juicios jurisdiccionales es evidente que no puede existir falta y no existir delito por tanto no puede aceptarse la alegación de que la acción disciplinaria es aplicable sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar por el mismo hecho. En mérito de lo expuesto (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA desechándose los recursos interpuestos, se confirma la sentencia recurrida (…).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, la acción presentada en contra de la sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011 a las 13h00.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de la República plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En virtud de aquello, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En consecuencia, tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional analizará la causa en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011 a las 13h00, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011 a las 13h00, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades, garantizando así, una adecuada tutela de derechos.

Dentro del debido proceso, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar una decisión; así como, la pertinente aplicación a cada uno de los antecedentes de hecho presentados. De otra forma, el no enunciar las normas adecuadas que se aplicarían para la resolución del caso concreto podría derivar en la nulidad de la decisión expedida por la autoridad, es decir, se considerarán nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la debida motivación.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente, la autoridad pública debe observar cuando tome una decisión sino que se constituye, también, en un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento del juez para entender los argumentos que usó para sustentar su fallo.

Esta Corte Constitucional[1] se ha pronunciado reiteradamente, respecto de la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

> Al respecto, conviene señalar que el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador considera a la motivación como una garantía procesal, en virtud de la cual los poderes públicos tienen la obligación de motivar todas sus resoluciones, mediante la determinación de las normas o principios jurídicos en que se fundan y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que han sido usados tanto por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuanto por esta Corte, para determinar si una decisión se encuentra bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público.

En ese sentido, se ha previsto que las decisiones judiciales deben ser razonables, lógicas y comprensibles. Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte[2], precisó:

> (…) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

En tal virtud, la Corte Constitucional analizará si la decisión judicial impugnada cumple con los parámetros citados para determinar si se encuentra debidamente motivada.

Razonabilidad

Conforme lo determinado en líneas superiores, la razonabilidad implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales que permitan verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto. Al tratarse el caso *sub judice* de una acción de protección, el parámetro de razonabilidad se verificará si en la resolución de la causa se aplicaron las disposiciones constitucionales y legales propias de esta garantía jurisdiccional, por lo que corresponde analizar su naturaleza jurídica; así, el artículo 88 de la Constitución de la República señala:

> Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 104-14-SEP-CC, caso No. 1604-11-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

> supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Dicho de otro modo, la acción de protección es el mecanismo procesal eficaz para declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación de los mismos, por lo que la argumentación del juez deberá estar orientada hacia verificar si en las causas puestas en su conocimiento, existe realmente una afectación a los derechos de la parte accionante. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, indicando que al juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales "(…) le corresponde (…) verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, (…) si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria"[3].

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establecen ciertos principios procesales en los cuales se sustenta la justicia constitucional, siendo obligatorio su cumplimiento por parte de todos los operadores de justicia que conocen y resuelve garantías jurisdiccionales. Específicamente, el principio que consta en el artículo 4 numeral 9 de la indicada Ley, que se refiere a la motivación, indica que:

> Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. **En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso**" (el resaltado no forma parte del texto).

En este sentido, dada la importancia de las garantías jurisdiccionales en la materialización de los derechos constitucionales, las sentencias en esta materia deben contar con una argumentación jurídica sólida e integral que aborde, obligatoriamente, las razones sustanciales que las partes hayan esgrimido durante el proceso con el propósito de garantizar una adecuada tutela de sus derechos.

En el caso *sub judice,* el coronel de Policía de E.M., Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia que fue dictada en primera instancia por el juez primero de tránsito de Pichincha, argumentando, esencialmente, que la decisión recurrida inobservó normas constitucionales, ocasionando la vulneración de sus derechos.

De la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se aprecia que dentro de los antecedentes consta, únicamente, el relato y los argumentos propuestos por el accionante; posteriormente, los jueces inician su análisis determinando el objeto de la acción de protección, consagrado en el artículo 88 de la Constitución de la República. Luego, transcriben los artículos que el legitimado activo de la acción de protección considera que se han vulnerado, entre los que constan los artículos 424, 425, 426, 427 y 428 *ibídem* y, en líneas posteriores, determina también el artículo 76 numeral 2, respecto de la presunción de inocencia del actor, sin que en ningún momento se evidencie el análisis sobre los argumentos esgrimidos por la Policía Nacional, parte accionada.

Al tratarse de una garantía jurisdiccional, los jueces también debieron considerar los alegatos formulados por el legitimado pasivo en su escrito de apelación, más aún considerando que actúan como tribunal de alzada en esta materia; por tanto, debían analizar y pronunciarse respecto de los derechos alegados como vulnerados por parte del coronel de Policía de E.M., Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, quien además sostuvo la supuesta inobservancia de las disposiciones constitucionales que constan en los artículos 159, 160, 188 las cuales versan sobre el carácter de la Policía Nacional, la competencia para juzgar infracciones y la naturaleza de los procesos administrativos en caso de evidenciarse el incurrimiento de infracciones de esa naturaleza.

Al respecto, esta Corte Constitucional determinó[4] que:

> (…) es importante manifestar que en fallo objeto de la impugnación, la Sala omitió pronunciarse respecto de los demás argumentos constantes en los escritos de apelación, por tanto no se resuelven los asuntos relacionados con la vulneración de derechos constitucionales (…). Así, resulta notorio que la argumentación de la Sala de Conjueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, adolece de vicios que vulneran el deber jurídico de motivar sus resoluciones, ya que debió pronunciarse sobre todos los puntos constantes en los recursos (...).

Por estas consideraciones, se evidencia que la argumentación de los jueces no tomó en cuenta ni analizó los fundamentos propuestos por la parte recurrente, inobservando el principio procesal de la justicia constitucional señalado previamente y actuando en contra de la naturaleza de la acción de protección, como garantía jurisdiccional eficaz para la protección de derechos constitucionales. Esto deviene en que la decisión judicial en la cual los jueces plasman sus razonamientos, incumpla con el parámetro de razonabilidad.

Lógica

Como segundo parámetro de la garantía de motivación, es necesario revisar si dicha sentencia cumple con la debida lógica y coherencia entre las premisas, su conclusión y la decisión a la que arriban los jueces.

De la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, como se indicó, se observa

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

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 094-13-SEP-CC, caso N.º 0848-12-EP.

que en el considerando primero los jueces establecen los antecedentes de la acción haciendo alusión a los argumentos esgrimidos por el legitimado activo. Por su parte, en el considerando segundo, establecen los fundamentos de hecho que devienen en las piezas aportadas al proceso. En el numeral tercero de su resolución, determinan los fundamentos de derecho respecto de la acción de protección y de la supremacía constitucional. Y, finalmente, a partir del numeral cuarto, la Sala realiza un análisis de las piezas procesales aportadas sin realizar referencia alguna a los argumentos esgrimidos por el recurrente, concluyendo que el recurso de apelación no era procedente.

Ahora bien, dentro de la construcción silogística de la argumentación que debió establecer la Sala, se observa que se estableció como primera premisa el marco constitucional y legal de la acción de protección, y de la supremacía constitucional. Como segunda premisa indicó exclusivamente, los argumentos señalados por el accionante dentro de la acción de protección. Finalmente, concluyó la existencia de vulneración de derechos de la parte accionante y consecuentemente, desechó el recurso de apelación. En tal virtud, se observa que la segunda premisa no fue construida de forma integral y completa, puesto que si bien se identificaron los argumentos de la parte accionante, no se tomó en cuenta ningún fundamento de los que constan en el libelo del recurso de apelación, aspecto indispensable, teniendo en cuenta la conclusión a la que llegó la Sala, por lo que aquello torna en falaz el argumento empleado.

En base a lo expuesto, la construcción de la argumentación en base a una premisa incompleta torna en incongruente la decisión judicial, pues, para arribar a la conclusión, debieron analizarse adecuadamente todos los elementos necesarios para poder determinar si efectivamente el recurso de apelación no era procedente. Esto genera que la sentencia carezca del requisito de lógica.

Comprensibilidad

En relación a este parámetro se observa que en el fallo, los jueces de la Sala han utilizado un lenguaje sencillo, claro y comprensible; sin embargo, esta Corte Constitucional debe señalar que la decisión no se fundamenta en las normas aplicables y al no existir una sistematización adecuada de los argumentos expuestos en ella y por tanto, ante la ausencia del requisito de lógica analizado previamente, que deriva en la incoherencia entre las premisas y la decisión final que confluyen en una argumentación judicial confusa e incapaz de transmitir de modo coherente y razonable las razones en que se apoya el fallo; así, se concluye que la decisión no es comprensible.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l**.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal **l**.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de junio de 2011.

   3.2 Retrotraer los efectos al momento en que se produjo la vulneración del derecho constitucional; por tanto, se dispone que, previo sorteo, se conforme un nuevo Tribunal de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que conozca y resuelva el recurso de apelación en base a lo determinado en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión de 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1167-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 228-15-SEP-CC

CASO N.º 0513-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la señora María Fernanda Espinoza Garcés, ministra de Defensa Nacional, Crnl. Jonny Egües Espinoza, director nacional del Instituto Nacional de Defensa; Crnl. Diego Eguiguren Burneo, exdirector del Instituto Nacional de Defensa; Vicente Martínez Salazar, exjefe de la Sección de Juegos de Guerra del Instituto Nacional de Defensa; Crnl. Miguel Arellano Campaña, exjefe del Departamento Administrativo; Cpvn. Oswaldo Tobar Galarza, exjefe del Departamento Académico y el Crnl. Luis Merizalde Pavón, secretario de la Junta Académica, propusieron la presente acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 31 de octubre de 2012, por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

El 21 de marzo del 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0513-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 29 de agosto de 2013 a las 10h33, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

El 15 de octubre de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, negó el pedido de aclaración y ampliación presentado por Luis Alfonso Cevallos Salazar.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 03 de julio de 2015, avocó conocimiento de la misma.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto definitivo emitido el 31 de octubre de 2012 a las 10h35, por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación, que en su parte pertinente señala:

> **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE CONJUEZA Y CONJUECES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, 31 de octubre de 2012, las 10h35.- VISTOS:** Abogado Marcos Arteaga Valenzuela Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado y el Dr. Santiago Francisco Salinas Jaramillo, Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional interponen recurso de casación indistintamente de la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No.1 de lo Contencioso Administrativo […] **TERCERO:** Examinado el escrito que contiene el recurso de casación interpuestos por el Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, se establece que el recurrente fundamenta su recurso en las causales primera, segunda y cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación […] el recurrente cita varias normas como infringidas pero no las asocia a las causales que invoca; en consecuencia, no es posible establecer qué disposiciones jurídicas estima el recurrente están amparadas por la causal primera, y cuáles por la causal segunda del Art. 3 de la Ley de Casación. […] Para que el recurso de casación interpuesto esté debidamente fundamentado en la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, el recurrente está en la obligación de identificar el defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre el pedido de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, situación que no se configura en este caso.- Por las consideraciones expuestas, este Tribunal inadmite el recurso presentado por la Procuraduría General del Estado.- **QUINTO:** Al analizar el recurso de casación presentado por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional fundamenta el recurso en la causal tercera y cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación […] En el presente caso no se cumple con ninguno de los tres presupuestos; tampoco analiza el recurrente si lo que se ha producido en la sentencia es aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por lo que se inadmite el recurso por la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación.- Con relación a la causal cuarta no se la considera por lo analizado en el considerando CUARTO del presente auto, toda vez que el recurrente está en la obligación de identificar el defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre el pedido de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, situación que no se configura en el presente caso, en lo referente a esta causal.- Por lo expuesto se inadmite el recurso de casación presentado por el Dr. Santiago Francisco Salinas Jaramillo, Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

El señor Luis Alfonso Cevallos Salazar presentó recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo en contra de la resolución administrativa del 11 de noviembre de 2010, publicada en la Orden General Ministerial N.º 017 del 24 de enero de 2011, así como la resolución administrativa del 21 de diciembre de 2010, las cuales negaron su aptitud para alcanzar la agregaduría militar.

La Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo conoció el recurso y mediante la sentencia del 06 de junio del 2012, aceptó la demanda; declaró la nulidad de todos los actos administrativos impugnados y determinó que el coronel de Estado Mayor Luis Alfonso Cevallos Salazar cumplió con los requisitos exigidos para aprobar el XXX Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto, por lo que tenía derecho a graduarse como oficial de Estado Mayor Conjunto; graduación que se dispuso se la realice dentro del término de 15 días, debiendo tramitarse también en ese término la emisión de la respectiva Orden General luego de lo cual, en un término de 10 días, el Consejo de Generales de la Fuerza Aérea Ecuatoriana debía calificar la aptitud del actor para la agregaduría aéreo/militar, considerando para ello, que aprobó el mencionado curso.

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado y, el doctor Santiago Francisco Salinas Jaramillo interpusieron recurso de casación de la sentencia dictada de manera independiente. Recursos que son inadmitidos por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Ante la inadmisión del recurso propuesto, la entonces ministra de Defensa Nacional y otros presentaron la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

Los accionantes señalan en lo principal, que:

El auto definitivo impugnado vulnera los derechos de protección a la tutela judicial efectiva e imparcial de toda persona y las garantías básicas del debido proceso previstas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, afectando gravemente la imagen institucional.

Sostienen que en la resolución del 31 de octubre de 2012, la Sala de Conjueces señaló que: *"*Al juez de casación le está vedado analizar la fase procesal probatoria porque es atributo privativo del Juez de instancia e indica que es menester que el recurrente señale con exactitud el medio probatorio, el argumento que justifique la relación causa efecto de la infracción y mencione expresamente las normas sustantivas vulneradas por efecto de la transgresión de los preceptos jurídicos que regulan la valoración de la prueba". No obstante, considera que de forma categórica y apegados a derecho han manifestado en su recurso que el Tribunal Contencioso Administrativo inaplicó el artículo 273 del Código de Procedimiento Civil que obliga al juez a pronunciarse en la sentencia únicamente los puntos sobre los que se trabó la *litis* y los incidentes que originados durante el juicio hubieren podido reservarse sin causar gravamen a las partes para resolverlas ellas, es decir, que a su parecer existió incompatibilidad entre la acción intentada y las pretensiones procesales.

Respecto de la seguridad jurídica consideran que la Sala de Conjueces al negar y no admitir el recurso de casación presentado, en forma oportuna y con la fundamentación en derecho, realizó una interpretación extremadamente formalista de una norma procesal, provocando también vulneración al derecho a la tutela judicial y al debido proceso al colocar a la entidad estatal en estado de indefensión.

Señalan que se observa que en el auto de inadmisión al recurso de casación no existió un verdadero análisis; así como tampoco se acogió el recurso presentado por la Procuraduría General del Estado, existiendo un solo texto de justificación de no admisión, notificado a las partes demandadas sin considerar que cada demandado presentó independientemente su recurso de casación.

En cuanto al derecho a la defensa, sostienen que al no permitir que en la instancia de casación el Estado, a través de sus representantes, defienda que sus actos administrativos fueron válidos, ha interrumpido el derecho a la defensa y por lo tanto su resolución les deja en completa indefensión lo que hace que a su parecer, la mencionada Sala de Conjueces haya vulnerado este derecho.

Finalmente, se afirma que existe una clara falta de motivación puesto que los jueces se limitan a señalar que el recurso planteado por los demandados no cumple con ninguno de los tres presupuestos. Estiman que no se han dado razones suficientes por las cuales se ha negado su recurso de casación.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, los accionantes solicitan a esta Corte Constitucional lo siguiente:

> a) Que se declare la vulneración de los derechos referidos en contra de la Institución, que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales; en consecuencia se deje sin efecto la Resolución de los Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 31 de octubre del 2012, debiendo la Corte Constitucional disponer que la Sala Titular de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admita y avoque conocimiento del recurso de casación presentada por los suscritos y por la Procuraduría General del Estado, al ilegal sentencia dictada dentro del Juicio Contencioso Administrativo No. 12011-0347, del 12 de diciembre del 2010, por los Jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital No.1 de lo Contencioso Administrativo.
>
> b) Que se sirva citar a los Miembros del tribunal de Conjueza y conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la

> Corte Nacional de Justicia, así mismo notificar al señor CRNL de EM. LUIS ALFONSO CEVALLOS SALAZAR, para que con su participación dentro de este proceso.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Los conjueces nacionales Daniella Camacho Herold y Francisco Iturralde Albán presentaron informe de descargo en el que manifiestan en lo principal, que:

> En calidad de conjueces de la Sala de Admisión, pese a estar impedidos por ley de valorar la controversia materia del juicio, hubiéramos podido no sólo hacer esto sino además valorar la importancia constitucional del caso de la parte accionante, es decir sus intereses constitucionales en juego, aún en este supuestos con el que, por evidentes razones no concordamos, también habría que considerar los derechos constitucionales de la otra parte, los cuales poseen un valor particular bastante peculiar porque no sólo son derechos fundamentales sino que ante todo son derechos humanos, esto para que su Señoría aprecie que en el entendido del accionante no sólo se espera que nosotros hagamos otra cosa de lo que establece nuestro régimen jurídico especial, sino que además tal tarea sería virtualmente mucho más difícil de la que él sugiere.

Señalan que en el auto objeto de esta acción no se han violentado los derechos constitucionales de la Institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso.

Manifiestan que se inadmitió la causa determinando concretamente los motivos por los que se produjo la desestimación del recurso y detallando claramente qué elementos provocaron su improcedencia.

Afirman que la pretensión del Ministerio de Defensa en su recurso de casación era que el Tribunal entre a analizar la prueba, hecho que les está vedado y que tampoco demostraron en su recurso que haya incongruencias entre la demanda y la parte dispositiva de las sentencia por lo que no cumple con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación.

En consecuencia, se ratifican en la totalidad del auto de admisibilidad y solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 atención de lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

Legitimación activa

Los peticionarios se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esto por considerar que el auto impugnado, al no haberle tomado en consideración y haber determinado que no era parte procesal, ha vulnerado sus derechos constitucionales.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Conforme lo ha manifestado este Organismo: "La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso"[1].

En este orden, ha señalado también esta Corte que: "A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral".[2]

Entonces, la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. En consecuencia, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer en este caso, la actuación de los jueces ordinarios.

Planteamiento y resolución del problema jurídico del que depende la resolución de la causa

Con las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección ¿vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l y a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Los accionantes sostienen que el auto dictado el 31 de octubre de 2012, por la Sala de Conjueces de la Corte

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 010-13-SEP-CC, caso Nº 0941-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia Nº 049-13-SEP-CC, caso Nº 1450-12-EP.

Nacional de Justicia, a través del cual se inadmitió el recurso extraordinario de casación, vulnera los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica, en la medida en que dentro de la decisión judicial los jueces se limitaron a señalar que los recursos planteados no cumplen con los presupuestos establecidos en la ley y puesto que se realizó una interpretación extremadamente formalista de una norma procesal.

Bajo estas consideraciones, previo a iniciar el análisis del problema jurídico planteado, resulta fundamental establecer el contenido y alcance constitucional del derecho al debido proceso, que establece como parte de sus garantías que todas las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas; así como la conexión directa que existe entre esta garantía y el derecho a la seguridad jurídica.

La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal **l**, expresa que: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

Por lo tanto, es evidente que la motivación constituye también una garantía que sustenta la seguridad jurídica en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados de ahí que a través de este derecho, todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar, razonablemente, que sus decisiones se adecuan a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales. En otras palabras, deben demostrar, a través de su análisis, que cumplen con lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República, que manda el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas que deben ser aplicadas únicamente por autoridad competente.

En esta línea, con el fin de garantizar que las decisiones de los operadores jurídicos respeten la Constitución y la normativa aplicable al caso concreto y que no se queden en la simple cita de normas y principios, esta Corte Constitucional ha incorporado un "test de motivación" a través del cual ha establecido tres presupuestos para que una decisión pueda estimarse motivada y por tanto respetuosa de los derechos constitucionales de las partes procesales:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable**, **lógica** y **comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Bajo este esquema, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que toda sentencia o auto gozará de motivación, siempre que su contenido cumpla con los tres parámetros establecidos en el texto citado, dos de los cuales tienen estrecha vinculación con la seguridad jurídica puesto que para ser cumplidos, la sentencia debe estar fundada en la normativa pertinente al caso concreto y su aplicación a los hechos debe guardar absoluta coherencia para demostrar la existencia de lógica entre las premisas mayores (normativa) y las premisas menores (hechos).

Iniciando el análisis de la sentencia respecto al requisito de razonabilidad, es preciso destacar que este establece que la decisión debe encontrarse fundamentada en principios constitucionales y disposiciones jurídicas que guarden relación con la naturaleza del caso que se analiza. Según ha manifestado esta Corte en su sentencia N.º 198-14-SEP-CC:

> Respecto al elemento que se refiere a la explicación de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho, es conveniente señalar que este implica un correcto ejercicio hermenéutico por parte del juzgador mediante el cual se escojan los principios y normas jurídicas pertinentes a ser aplicados, en cuyos presupuestos normativos se adecuen los hechos fácticos del caso en concreto, vinculando racionalmente la aplicación de los principios y normas jurídicas con los antecedentes de hecho a través de una adecuada argumentación jurídica[3].

En tal sentido, en el caso *sub examine* se evidencia que en el auto de admisión emitido por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (a fs. 3 del expediente de casación), luego de pronunciarse respecto de su competencia y a la temporalidad de la interposición del recurso, procede a analizar, por separado, cada uno de los recursos de casación planteados (Procuraduría General del Estado y Ministerio de Defensa Nacional).

En primer lugar, la Sala efectúa un examen del escrito presentado por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado para lo cual, los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia efectúan una explicación de las causales invocadas por el recurrente y a partir de ello, resuelven rechazar el recurso de casación por considerar que dentro del escrito de recurso, no se especifican el modo cómo se infringieron las normas jurídicas alegadas ni la manera en que los jueces ocasionaron un defecto procesal de incongruencia, requisitos indispensables al momento de formular las causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación.

La Sala de conjueces de la Corte Nacional de Justicia sostiene que:

> Es necesario aclarar que, las causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación son independientes entre sí y cada una de

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 198-14-SEP-CC, caso N° 0804-12-EP.

> ellas precautela cierta clase de normas e impone determinados requerimientos para quien las invoca. La causal primera impone a los recurrentes la obligación de precisar la forma en que se han infringido normas sustantivas y precedentes jurisprudenciales, determinantes en la resolución. La causal segunda del artículo 3 de la ley de Casación que menciona el recurrente, es aplicable únicamente cuando ha habido aplicación indebida, que se ha registrado falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales que hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, a condición de que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente. De igual forma, el recurrente cita varias normas como infringidas pero no las asocia a las causales que invoca; en consecuencia, no es posible establecer qué disposiciones jurídicas estima el recurrente están amparadas por la causal primera, y cuáles por la causal segunda del Art. 3 de la Ley de Casación.

Posteriormente, la Sala de Conjueces de la Corte Nacional de Justicia efectúa el análisis correspondiente al recurso de casación planteado por el coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Defensa y acerca de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación establece que:

> (…) al fundamental el recurso en la causal tercera expresa que existe 'Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba. Siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación y a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto'. Al invocar el recurrente esta causal debe cumplir con los presupuestos implícitos en ella que son: 1) Establecer los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba infringidos y la forma de infracción. 2) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba; 3) Señalar las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.- (…) En el presente caso, no se cumple con ninguno de los tres presupuestos; como tampoco analiza el recurrente si lo que se ha producido en la sentencia es aplicación indebida, falta de aplicación o errónea aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por lo que se inadmite el recurso por la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación.

Es preciso tomar en consideración que de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Casación, el escrito de interposición del recurso de casación deberá contener en forma obligatoria los siguientes elementos: Indicación de la sentencia o auto recurridos; las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; las causales en las que se funda y, los fundamentos en que se apoya el recurso. Esto con el fin de demarcar los límites dentro de los cuales los jueces de casación deben conocer y resolver el recurso de casación, pues, por tratarse de un recurso extraordinario, dispositivo y excepcional, la competencia del Tribunal de Casación está limitada exclusivamente por las causales invocadas por el recurrente y dentro de los parámetros planteados en el recurso. Es por ello que el fundamento en que se apoya el recurso de casación es tan importante, puesto que debe reflejar no solo las normas presuntamente infringidas sino las causales en las que se encasilla dicha vulneración y cómo se ha producido la misma.

La jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia ha sido reiterativa en determinar cómo se debe fundamentar cada una de las causales; así por ejemplo, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia en su Resolución N.º 384 respecto de la causal tercera, con claridad señaló:

> Para integrar la proposición jurídica completa conforme lo requiere esta causal [tercera], se deben: a) citar las normas relativas a la valoración de la prueba que el tribunal de instancia ha infringido (aplicado indebidamente, omitido aplicar o interpretado erróneamente), en aquellos casos en los cuales nuestro sistema de derecho positivo establece el sistema de prueba tasada; y, de ser el caso, citar los principios violados de la sana crítica en los casos en los cuales se aplica la misma; y b) citar las normas sustantivas infringidas (aplicación indebida o falta de aplicación) como consecuencia del yerro en las normas y principios reguladores de la prueba, requisito indispensable para la integración de la proposición jurídica completa y para la procedencia del cargo al amparo de la causal tercera, porque no basta que en la sentencia haya vicio de derecho en la valoración probatoria sino que es indispensable este otro requisito copulativo o concurrente[4].

Por consiguiente, en el caso objeto de estudio, se evidencia que dentro de la etapa de admisibilidad, la Sala de Conjueces en efecto, realizó un análisis de cada uno de los recursos planteados y determinó que ninguno de ellos cumplía con los parámetros exigidos en la ley, pues, la fundamentación efectuada por los recurrentes cita las normas infringidas pero no las asocia a las causales invocadas ni tampoco una proposición jurídica completa a partir del cumplimiento de los presupuestos necesarios para fundamentar cada causal.

Por consiguiente, la decisión impugnada si cumple con el requisito de razonabilidad puesto que los conjueces resolvieron la inadmisión del recurso en observancia de la normativa aplicable al caso y respetando los principios y derechos constitucionales.

Continuando con el análisis, respecto del requisito de lógica, esta Corte debe verificar que la decisión impugnada contenga una estructura ordenada que guarde coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y los criterios jurídicos vertidos a lo largo del desarrollo del fallo guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final. Debe quedar claro que la lógica en la motivación supone necesariamente la interrelación de premisas mayores y premisas menores que de manera coherente deben verse reflejadas en la decisión final del juzgador.

Bajo este presupuesto, tal como se ha citado precedentemente, en el auto impugnado, los conjueces nacionales han resuelto la inadmisión del recurso de casación a partir de

[4] Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Resolución N° 384, de 26 de septiembre de 2000, dentro del juicio 107-99 (Ochoa vs. Torres). R.O. N° 205 de 16 de noviembre de 2000.

un análisis de las causales invocadas por los recurrentes y la verificación de los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación. De modo estructurado y coherente a través del análisis formal que procede en la fase de admisión del recurso de casación, han determinado que los recurrentes no han cumplido con asociar motivadamente las normas identificadas como infringidas con cada una de las causales invocadas ni han justificado cómo ocurrió el defecto procesal de incongruencia a partir de una comparación entre el pedido de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia.

Por lo tanto, esta Corte encuentra que el auto *in examine* guarda lógica, toda vez que contiene coherencia entre las premisas fácticas, las premisas normativas y la decisión adoptada cumple con el requisito de lógica.

Finalmente, respecto del requisito de comprensibilidad es preciso establecer que este radica en que una resolución para que sea comprensible debe gozar de claridad en el lenguaje con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto. Así, la claridad en el lenguaje debe requerir concatenación entre las premisas que contienen un pensamiento o idea con las conclusiones connaturales que deben devenir de aquel, de modo que las resoluciones emitidas por los órganos judiciales gocen de legitimidad y permitan conocer al colectivo social en general, la forma cómo sus tribunales de justicia razonan y resuelven los conflictos que son puestos en su conocimiento pero se insiste, de manera comprensible y justificada.

El auto emitido por los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia es inteligible y claro porque en él se expresan justificaciones jurídicas razonables que permiten de manera asequible entender la razón de su decisión.

En consecuencia, del análisis realizado en el caso concreto, se advierte que el auto de inadmisión emitido por los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia cumple en su totalidad con los parámetros de motivación, por lo que no se transgrede el debido proceso ni tampoco se vulnera el derecho a la seguridad jurídica en la medida en que las partes han obtenido, por parte de los jueces competentes, un fallo en derecho respetuoso de la Constitución y de la normativa jurídica previa, clara y pública aplicable al caso concreto.

De tal manera que como bien ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia N.º 151-15-SEP-CC, "si bien la decisión adoptada por los jueces de casación fue la de inadmitir el recurso extraordinario, lo cual implica no pronunciarse sobre el fondo del conflicto, esto no debe interpretarse como un acto de indefensión, pues ha quedado claro dentro del presente problema jurídico que la decisión adoptada por los conjueces se rige bajo parámetros legales afines a este tipo de recurso".

Por lo expuesto, esta Corte estima que no ha existido vulneración alguna de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación ni a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0513-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio de 2015

SETENCIA N.º 230-15-SEP-CC

CASO N.º 0017-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por el abogado Francisco Cabezas Borja Luna en representación del señor Bolívar Abdón Armijos Velasco, en contra de la sentencia emitida el 22 de octubre de 2012

por el juez de Inquilinato de Imbabura y del auto expedido el 28 de noviembre de 2012, por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro del juicio por acción de protección signado con el N.º 0294-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 04 de enero de 2013, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0017-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 19 de junio de 2013 a las 12h52, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0017-13-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de julio de 2013, le correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, la sustanciación de la presente causa, quien, mediante providencia del 29 de abril de 2015 a las 08h10, avocó conocimiento de la misma y dispuso que se notifique con el contenido de dicho auto a los jueces accionados para que en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado acerca de los argumentos que fundamentan la demanda. Por otro lado, dispuso la notificación del contenido del auto al coordinador de la Agencia de Regulación y Control Minero de Ibarra, al presidente de la CONAGOPARE y al procurador general del Estado.

Decisiones judiciales impugnadas

Sentencia dictada el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura:

(…) TERCERO.- (…) La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 40 señala claramente cuando procede la Acción de Protección señalando los siguientes requisitos (…) En el presente caso el señor Bolívar Armijos Velasco en su calidad de empleado público (…) presenta acción de protección en contra del Ing. Lester Lozada en calidad de Coordinador Regional de Minería, Agencia de Control Minero-Ibarra, ya que señala que en base de una denuncia realizada en su contra se le procedió a multarle en la suma de $25.848 dólares por haber extraído ilícitamente material pétreo (…) se abre un expediente administrativo en contra del señor Bolívar Armijos en base de lo que determina el Art. 56 y 57 de la Ley de Minería, es decir por una presunta minería ilegal (…) Señala que en el presente caso no se ha violado el debido proceso como manifiesta el accionado, ya que el señor Bolívar Armijos en caso de sentirse vulnerado su derecho de conformidad con lo que establece el Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva Art. 79. 176 y 178, establece otros recursos judiciales y administrativo para ejercer su derecho respecto a la Resolución planteada por lo tanto la presente acción es inadmisible conforme lo prescribe el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…) De lo señalado anteriormente se tiene que el Art. 313 de la Constitución establece muy claramente en su parte pertinente "Que el Estado se reserva se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos (…) También se debe indicar lo que señala el Art. 150 ibídem, que establece la jurisdicción y competencia de control en materia minera en la Agencia de Regulación y Control cuyas atribuciones y funciones se establece en su respectiva ley (…) Debiendo tomarse en cuenta que el principio de residualidad, en el sentido de que esta procede cuando no hay medios o instrumentos ordinarios eficaces para la protección de los derechos, debiéndose en este caso agotar la vía administrativa conforme lo anteriormente señalado (…) Por consiguiente en el presente caso se tiene que no existe ninguna vulneración de derechos constitucionales peor por actos u omisiones de cualquier Autoridad Pública no judicial contra políticas públicas cuando suponga el goce de derechos constitucionales, no existiendo ninguna vulneración al debido proceso, ya que la sanción impuesta es facultativa del órgano regulador (…) Por las consideraciones expuestas y todo lo constante en autos y de conformidad a lo dispuesto en el Art. 42 numerales 1, 3, 4, de la Ley de Garantías y Control Constitucional al no configurarse ninguna violación de derecho constitucional señalado en el libelo de la Acción constante en los Arts. 1 y 7 del Art. 76, así como el Art. 82 y 83numerales 1 y 88 de la Constitución de la República (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTIUTCIÓ`N Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza la presente Acción de protección (…)".

Auto dictado el 28 de noviembre de 2012, por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura:

(…) **ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DEL APELANTE Y DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.** El accionante ha impugnado el acto administrativo (…) mediante el cual se le impone de parte del Ing. Carlos Cobo, Coordinador Regional, Agencia de Regulación Minero Ibarra, una multa económica, en aplicación de los Arts. 56 y 57 de la Ley Minera (…) en relación a hechos de explotación minera ilegal; impugnando en principio dicho acto por cuanto en su trámite no se le notificó la realización de una inspección y no se tomó en cuenta prueba sobre su actuación en calidad de Presidente de la Junta Parroquial de Calderón. Al respecto, de conformidad al artículo 1de la Ley de Minería, la Agencia de Regulación y Control Minero, es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia (…) y control de las fases de la actividad minera que realice la Empresa Nacional Minera, las empresas mixtas, la iniciativa privada (…) esto es, que el Estado ejerce atribuciones relativas al caso a través de la Agencia de Regulación (…) tiene las siguientes atribuciones: "(…) a) Velar por la correcta aplicación de la presente ley (…) l) Ejercer el control técnico y aplicar las sanciones del caso para asegurar la correcta aplicación de las políticas y regulaciones del sector; m) Abrir, sustanciar y decidir los procedimientos destinados a la imposición de sanciones (…) Bajo el anterior marco jurídico se observa por parte de la Sala que bien ha hecho el juez a quo en considerar que la resolución administrativa de ARMCO (…) es proveniente de autoridad competente y goza de la presunción de legalidad y legitimidad, habiéndose aplicado respecto a la multa los fundamentos legales (…) la Sala **CONFIRMA** la resolución que declara improcedente y rechaza la acción de protección presentada por **BOLIVAR ABDON ARMIJOS VELASCO (**…)".

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalles de la demanda

El accionante manifiesta que las decisiones impugnadas en las que se declara improcedente y rechaza la acción de protección presentada por su persona, no han observado el principio procesal establecido en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, al no pronunciarse respecto de las alegadas vulneraciones al debido proceso y a la ilegitimidad de personería del accionado, al estar ejecutándose una multa impuesta como persona natural cuando el acto que motivó la imposición de la multa fue cometido para la realización de obras de servicio comunal como es el lastrado de calles.

En la misma línea, señala que se le inició ilegalmente una acción a título personal sin habérsele notificado con la misma, ya que si bien existió una denuncia en su contra por supuesta actividad de minería ilegal, el 6 de febrero de 2011, se emitió un acto inicial donde se le atribuye la responsabilidad sin corroborar los hechos, desconociendo la presunción de inocencia.

De lo dicho, sostiene que en base a los principios constitucionales de la seguridad jurídica y del debido proceso, la falta de notificación de cualquier acto administrativo causa la nulidad del mismo, ya que al no haber conocido en su momento las actuaciones administrativas iniciadas en su contra, se estaría inobservando los postulados constitucionales establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República, vulnerando, además, su derecho a la defensa, al no poder presenciar lo actuado en la diligencia administrativa y consecuentemente exponer y rebatir los argumentos que fueron atribuidos en su contra, por lo que solicita que se declare nulo el expediente administrativo al vulnerar sus derechos fundamentales establecidos en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **h** de la Constitución de la República.

Finalmente señala que la resolución emitida por el Coordinador Regional de ARCOM Ibarra es nula de pleno derecho ya que la administración durante la tramitación en sede administrativa no ha garantizado sus derechos y libertades consagrados en la Constitución, ya que dicho acto administrativo ha sido expedido con flagrante violación a la supremacía de las disposiciones constitucionales y legales.

Pretensión

El accionante señala en su pretensión concreta, lo siguiente:

> Con los antecedentes expuestos, siendo más que suficientes los argumentos esgrimidos en el presente recurso, he demostrado que la administración pública ha incurrido en sendas ocasiones dentro del procedimiento en nulidad de pleno derecho (…) considerando el irreparable daño que se me ha causado, no solo económico ya que mis cuentas personales han sido bloqueadas y los recursos que llegan a ella por concepto de sueldos, son retenidos; se están embargando mis bienes por parte del SRI, por medio de juicios coactivos, vinculados a la resolución o multa impuesta ilegítimamente en mi contra; también se me causa daño moral y psicológico, solicito que de manera inmediata e inexorable, declare la nulidad del acto impugnado por haber sido dictado con evidente error de hecho y de derecho (…).

Contestación de la demanda

Jueces de Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura

Los jueces accionados en su informe de descargo explican que la providencia impugnada declara improcedente la acción de protección debido a que la misma busca se debata respecto de hechos que se refieren a la legalidad de la aplicación de las normas que el mismo accionante expone en su acción, sin ni siquiera a su criterio, mencionar la existencia de los derechos constitucionales violentados. Así también señalan que, es a partir de la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, que el acervo jurídico constitucional cuenta con la interpretación obligatoria y vinculante del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

Finalmente indican que los argumentos de derecho empleados por la Sala de lo Penal y Tránsito, se encuentran desarrolladas en el auto de 28 de noviembre de 2012.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 47 del proceso, se limita a señalar casilla constitucional, sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículos del 60 al 64 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, es una garantía jurisdiccional creada para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales.

Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

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

La incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales, permite garantizar que al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

Planteamiento de los problemas jurídicos

Esta Corte enfatiza que al momento de resolver una acción de esta clase, no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por el legitimado activo, a fin de verificar si la sentencia y auto impugnados vulneraron o no los derechos constitucionales invocados por este para lo cual, se determina los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

2. El auto dictado el 28 de noviembre de 2012, por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. La sentencia dictada el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?

Previo a dar respuesta al problema jurídico planteado, es importante mencionar que el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo una garantía desde el inicio del proceso y el transcurso de toda la instancia, hasta concluir con una decisión adecuadamente motivada.

El artículo 76 de la Constitución de la República contiene las garantías básicas que configuran el debido proceso y que deben ser observadas por los operadores jurídicos en las causas sometidas a su conocimiento y decisión; por lo tanto, corresponde a esta Corte examinar el contenido del derecho cuya violación se alega y verificar si la actuación judicial se ajusta o no a tales contenidos.

Entre las garantías contenidas dentro del derecho constitucional al debido proceso se encuentra el derecho a la defensa, previsto en el numeral 7 del artículo 76; que implica el derecho que tiene toda persona de recibir las garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, incluyendo también la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

Así también, el derecho a la defensa está compuesto por diversas garantías, entre las que se encuentra la motivación, establecida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República que prescribe:

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

Respecto de esta garantía la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que:

Debido a la importancia del principio de motivación dentro de todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden con lo que consecuentemente, se hace posible el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, esta Corte Constitucional se ha pronunciado resaltando el deber de motivar que tienen los órganos públicos y de forma especial las autoridades jurisdiccionales, quienes están obligadas a incorporar en cada una de sus decisiones judiciales las principales razones por las cuales adoptaron determinada postura[1].

En tal virtud, la garantía del debido proceso tiene una triple dimensión, por un lado se constituye en un derecho de las personas que puede ser exigido dentro de cualquier ámbito, a su vez, se sitúa como una obligación de las autoridades judiciales cuya inobservancia genera responsabilidades y finalmente como un condicionamiento de las decisiones, que en caso de no ser cumplido, genera la nulidad de la decisión.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9, establece lo siguiente:

> Motivación: La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 034-15-SEP-CC, caso N.° 0086-12-EP.

> de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y demás intervinientes en el proceso.

De esta forma, la motivación de ninguna manera se limita a constituirse en un ejercicio subsuntivo por medio del cual se contrasten normas jurídicas con antecedentes de hecho ya que al contrario, la motivación implica un ejercicio de justificación por parte de la autoridad judicial, mediante la contraposición debida de las premisas que sean relevantes en un caso concreto, a partir de las cuales se expongan las conclusiones intelectuales que le llevaron al juez a una resolución concreta.

La Corte Constitucional ha señalado tres parámetros que debe cumplir una sentencia para considerarle motivada, los mismos que se encuentran enunciados de la siguiente manera:

> Para que determinada resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.[2]

En razón de lo enunciado es fundamental precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante impugna la sentencia dictada por el juez de inquilinato de Imbabura que resuelve la acción de protección N.º 0294-2010, señalando en lo principal: "(…) Por las consideraciones expuestas y todo lo constante en autos y de conformidad a lo dispuesto en el Art. 42 numerales 1, 3, 4, de la Ley de Garantía[s] Jurisdiccionales y Control Constitucional al no configurarse ninguna violación de derecho constitucional señalado en el libelo de la Acción (…) se rechaza la presente Acción de Protección presentada por el señor Bolívar Abdón Armijos (…)".

Parámetro de razonabilidad

Conforme lo señalado por este Organismo en la sentencia N.º 103-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 0308-11-EP: "El criterio de razonabilidad está íntimamente ligado al respeto a los mandatos establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia; es decir, la decisión debe estar en armonía con las normativas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por el operador de justicia. Por tanto, no puede imponer criterios contrarios al ordenamiento jurídico. El objetivo de este criterio es descubrir y/o descartar los argumentos que contengan elementos irrazonables que contraríen las disposiciones aplicables al caso concreto".

Es así, que como primer punto analizaremos el parámetro de razonabilidad para lo cual, observaremos las razones emitidas por el juez de inquilinato de Imbabura en la sentencia impugnada, a la luz de las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia que ha desarrollado los mismos.

Previo a realizar este análisis, es importante hacer algunas precisiones respecto de la acción de protección, en virtud de que nos encontramos ante un fallo dictado dentro de esta garantía jurisdiccional, por lo que acudimos al artículo 88 de la Constitución de la República que prescribe:

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

Así también la acción de protección se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en armonía con las disposiciones constitucionales que la rigen, es así que en los artículos 40 y 42 de la ley en mención refieren por un lado, a las causales de inadmisión en las que el juez constitucional, sin requerir de un mayor análisis ni sustanciación del proceso,[3] inadmite la acción, ya sea porque esta fue presentada sobre un pronunciamiento judicial o sobre un acto u omisión del Consejo Nacional Electoral,[4] causales por las cuales procede de forma directa y sin análisis alguno la inadmisión, pues, dichos actos son identificables por el juez constitucional desde el inicio en el que se presenta la acción.

Por otro lado, encontramos las causales de improcedencia de la acción de protección en donde el juez debe necesariamente impulsar la sustanciación del proceso y efectuar un análisis detallado que le permita formar un criterio de si existió o no la vulneración de un derecho constitucional y determinarlo de manera clara a través de una sentencia.

Lo dicho concuerda con los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Corte y que deben ser observados por

[2] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 102-13-SEP-CC, caso No. 0380-10-EP.

[4] Art. 42 numerales 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

los jueces constitucionales al momento de dictar sentencia dentro de una acción de protección, señalando al respecto lo siguiente:

> (…) Esta Corte Constitucional establece que la jueza de primer nivel, al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligenció sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no estableció la relación jurídico procesal, no verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad, tomando una causal de improcedencia de la acción como causal de inadmisión.
>
> (…) cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional.[5]
>
> En todo caso, si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente, pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad (…).

Una vez que se han hecho algunas puntualizaciones básicas respecto a la acción de protección y la obligación de los jueces de motivar sus decisiones, esta Corte entra a resolver el problema jurídico planteado.

El presente caso hace relación a una acción de protección presentada por el señor Bolívar Abdón Armijos Velasco en contra del acto administrativo emitido por el coordinador regional de la Agencia de Regulación y Control Minero - Ibarra, mediante el cual se le impone un multa económica, alegando que en dicho proceso administrativo se ha vulnerado su derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 numerales 1, 2, 3, 4 y 7 literales **a**, **b**, **c**, **h**, **k**, **l** y **m** de la Constitución de la República. En primera instancia se rechazó la acción por improcedente y en segunda instancia se confirmó la resolución subida en grado.

Con este escenario y a fin de verificar el cumplimiento del parámetro de razonabilidad, le corresponde a esta Corte analizar si el juez accionado garantizó los principios constitucionales que rigen a la acción de protección al momento de resolver la misma, tomando en cuenta que para resolver hace referencia al artículo 42 numerales 1, 3, y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que refiere los requisitos de improcedencia de la acción.

Es así, que esta Corte no puede dejar de pronunciarse sobre la argumentación vertida por el juez de instancia que establece en primer orden la inexistencia de un derecho constitucional vulnerado y consecuentemente, basa su resolución en varios numerales que implican la improcedencia de la acción.

Para ello, el juez respecto de los fundamentos del accionante, inicia su exposición refiriéndose a los antecedentes del caso para continuar en el segundo considerando, estableciendo su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 88 de la Constitución de la República.

En el considerando tercero el juez señala lo que la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional determina respecto a la acción de protección y a los requisitos para la procedencia de la misma, y consecuentemente, se refiere a normas constitucionales como el artículo 313 de la Constitución de la República que establece "Que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos de conformidad con los principios de prevención y eficiencia, así como también hace referencia a varias normas de la Ley de Minería, que se refieren a las competencias otorgadas a la Coordinación Regional de la Agencia para conocer y resolver los trámites administrativos de minería ilegal, por lo cual, consideran, que la sanción ha sido impuesta por el órgano regulador minero facultado para hacerlo y finalmente mencionan el artículo 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en virtud de que a su parecer, no se configura ninguna violación de los derechos constitucionales señalados en el libelo de la acción.

Tomando en consideración que los argumentos mencionados en los párrafos precedentes serían los utilizados por el juez de primera instancia para referirse a la inexistencia de derechos constitucionales vulnerados, esta Corte advierte la falta de análisis respecto de los derechos invocados por el accionante en el acto administrativo objetado, lo cual implica un requisito elemental dentro de una acción de protección.

Cabe destacar conforme lo ha expresado esta Corte Constitucional que para dar cumplimento al parámetro de razonabilidad no es suficiente la invocación de normativa constitucional, legal o jurisprudencial toda vez que estas normas deben guardar coherencia con los elementos fácticos del caso concreto. En la especie, dentro de la sentencia objeto de análisis, se puede observar que el accionante alegó vulneración al derecho al debido proceso en varias de sus garantías; de la revisión de la normativa expresada en la sentencia se puede evidenciar que el juez hace una enunciación de normas asociadas con la competencia dentro de una acción de protección y normas

[5] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 045-11-SEP-CC, caso No. 0385-11-EP.

relacionadas con la Ley de Minería y su Reglamento, pero no se pronuncia respecto a la normativa constitucional que tutela los derechos alegados por el accionante.

En este sentido, no puede descartarse la existencia de derechos vulnerados sin realizar análisis alguno sobre los mismos y bajo el simple argumento de que existen otras vías para impugnar el acto administrativo, pues bajo ese simple criterio se estaría desconociendo la naturaleza de la acción de protección. Es así que el juez de instancia estaba en la obligación de argumentar y motivar la inexistencia de derechos constitucionales lo cual, en el presente caso, no ocurrió.

En consecuencia se evidencia que el argumento utilizado por el juez de inquilinato de Imbabura es muy impreciso, ya que realiza una descripción de normas de carácter legal y no se fundamenta en ningún principio constitucional; encontrándose en franca contradicción con el contenido del artículo 88 de la Constitución de la República, por lo que esta Corte considera que la sentencia impugnada, al no estar fundamentada en principios constitucionales, carece de razonabilidad.

Parámetro lógico

En lo que respecta a la lógica, este elemento debe ser entendido como la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir entre los presupuestos de hecho, las normas jurídicas aplicadas al caso y por consiguiente, con la conclusión adoptada por los jueces. Es decir, nos referimos a lo que este Organismo ha definido como la coherencia materializada entre las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión obtenida[6].

En base de lo dicho en el caso *sub examine*, se constata que los presupuestos de hecho en el caso objeto de estudio, vienen dados por la supuesta vulneración al debido proceso principalmente en el derecho a la defensa, consagrados en el numeral 7 literales **a**, **b**, **c**, **h**, **k**, **l** y **m** del artículo 76 de la Constitución de la República, conforme alega el legitimado activo al presentar la acción de protección así como al apelar la misma. En lo que tiene que ver con la premisa normativa se observa que la decisión judicial dictada por el juez de inquilinato de Imbabura se sustenta en varias disposiciones legales de la Ley de Minería y su reglamento, y menciona también la normativa relativa a la acción de protección contenida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Luego de examinar las premisas fácticas y normativas en el caso *sub judice,* resulta notoria la ausencia de interrelación entre estos elementos, toda vez que no se constata que el juez, al dictar la sentencia impugnada contemple los argumentos del accionante y analice la normativa constitucional alegada. A la final utilizan las normas contenidas en el artículo 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y sin razonamiento alguno, rechazan la presente acción al no encontrar violación de derechos constitucionales.

De la revisión de la decisión judicial impugnada se desprende lo siguiente:

> En el presente caso el señor Bolívar Armijos Velasco en su calidad de empleado público (…) presenta acción de protección en contra del Ing. Lester Lozada en calidad de Coordinador Regional de Minería, Agencia de Control Minero-Ibarra, ya que señala que en base de una denuncia realizada en su contra se le procedió a multarle en la suma de $25.848 dólares por haber extraído ilícitamente material pétreo (…) se abre un expediente administrativo en contra del señor Bolívar Armijos en base de lo que determina el Art. 56 y 57 de la Ley de Minería, es decir por una presunta minería ilegal (…) Señala que en el presente caso no se ha violado el debido proceso como manifiesta el accionado, ya que el señor Bolívar Armijos en caso de sentirse vulnerado su derecho de conformidad con lo que establece el Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva Art. 79. 176 y 178, establece otros recursos judiciales y administrativo para ejercer su derecho respecto a la Resolución planteada por lo tanto la presente acción es inadmisible conforme lo prescribe el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…).

Lo expresado en líneas anteriores permite evidenciar que el operador de justicia lejos de analizar la vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante, reduce su estudio a fundamentos contenidos en normativa infraconstitucional y a disposiciones establecidas en los artículos 56 y 57 de Ley de Minería, llegando a la conclusión sin argumentación alguna que "en el presente caso no se ha vulnerado el debido proceso".

Lo dicho nos lleva a recordar lo que esta Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones:

> La acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual no existe otra vía para los derechos que no sean las garantías jurisdiccionales (…) el contenido de la norma del artículo 88 de la Carta Suprema tiene repercusiones medulares respecto del objetivo de la justicia constitucional de los hechos que configura una vulneración de derechos constitucionales. Es así que la causal del numeral 4 del artículo 42 **impone la obligación jurisdiccional de justificar en la motivación de su sentencia si se verifica la existencia de una violación constitucional y, en caso de no encontrarla, discurrir sobre la vía que considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión**.[7] (El énfasis le pertenece a esta Corte).

De lo dicho, se desprende que no solo existe una línea incoherente entre los presupuestos de hecho y la normativa aplicada en la decisión judicial, que impide al juez arribar a una conclusión consecuente a las premisas del caso; sino además, se puede constatar que el juez ha inobservado la disposición contenida en el artículo 88 de la Constitución y el contenido del que esta Corte le ha dotado, para llegar a la conclusión de que no existe vulneración de derechos

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 097-14-SEP-CC, caso No. 0329-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 080-13-SEP-CC, caso No. 0445-11-EP.

constitucionales y que no se han agotado los mecanismos legales y jurisdiccionales que tiene el recurrente para acceder a la administración de justicia y hacer valer sus derechos, evadiendo su obligación de entrar a resolver sobre el fondo del asunto, a fin de explicar con claridad las razones por las cuales consideran que se trata o no de un tema de relevancia constitucional.

Es así que esta Corte evidencia la falta de coherencia lógica de la sentencia impugnada, en cuanto no se verifica una correcta vinculación de las disposiciones normativas invocadas por el juez de inquilinato de Imbabura respecto de las premisas fácticas del caso, particularmente en lo que concierne a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

Bajo estas consideraciones, esta Corte determina que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se encuentra debidamente motivada de acuerdo al parámetro de la lógica.

Parámetro de la comprensibilidad

Finalmente, en lo que tiene que ver con la comprensibilidad, elemento que hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, que garantice a las partes procesales y al conglomerado social, comprender el contenido de las decisiones judiciales.

Del estudio de la sentencia impugnada se observa que el juzgador pese a que utiliza un lenguaje claro, rechaza la acción de protección planteada considerando que no se han agotado los mecanismo legales existentes y que no se configura violación de derechos constitucionales; sin embargo, no realizan análisis alguno de los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo, dejando de lado la naturaleza de la acción planteada, es decir, la obligación de argumentar y motivar la inexistencia de derechos constitucionales. Es así, que al no explicar con claridad las razones que los llevaron a tomar su decisión, la misma se vuelve oscura e impide una completa y adecuada comprensión.

En conclusión, esta Corte considera que la sentencia demandada al estar sustentada en la sola invocación de normativa de naturaleza infraconstitucional, sin conectar las mismas con la situación fáctica que rodea al caso y más aún, sin examinar si existió o no vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante (acción de protección), no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que conforman la garantía de la motivación. Por tanto, se concluye que la decisión judicial emitida el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura, vulnera el derecho constitucional del señor Bolívar Abdón Armijos Velasco al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. El auto dictado el 28 de noviembre de 2012, por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección también impugna la decisión emitida por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, la cual resuelve el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 0294-2012, resolviendo en lo principal: "**CONFIRMAR** la resolución que declara improcedente y rechaza la acción de protección presentada por **BOLIVAR ABDON ARMIJOS VELASCO (**…)".

Siendo así, en consideración del análisis expuesto en el problema jurídico que precede, esta Corte analizará si la decisión dictada por los jueces de la Sala cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En este contexto, a efecto de analizar el requisito de **razonabilidad**, se debe tomar en cuenta que al igual que la sentencia de primera instancia, los jueces hacen referencia a normas constitucionales (artículos 33, 88 y 408) y legales (artículo 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 1, 8, 9, 56 y 57 de la Ley de Minería).

A partir de esto, realizan un análisis denominado: "De los fundamentos del apelante y de la resolución recurrida", en el siguiente sentido:

> El accionante ha impugnado el acto administrativo (…) mediante el cual se le impone (…) una multa económica (…) en relación a hechos de explotación minera ilegal; impugnando en principio dicho acto por cuanto en su trámite no se le notificó la realización de una inspección y no se tomó en cuenta prueba sobre su actuación en calidad de Presidente de la Junta Parroquial de Calderón. Al respecto de conformidad al artículo 1 de la Ley de Minería (…) la Agencia de Regulación y Control Minero, es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia (…) y control de las fases de la actividad minera que realicen la Empresa Nacional Minera (…) esto es, que el Estado ejerce atribuciones relativas al caso, a través de la Agencia de Regulación y Control Minero (…) m) Abrir, sustanciar y decidir los procedimientos destinados a la imposición de las sanciones establecidas en esta ley (…) se observa por parte de esta Sala que bien ha hecho el Juez a quo en considerar que la resolución administrativa de ARMCO (…) y que ha sido motivo de la presente acción constitucional es proveniente de autoridad competente y goza de la presunción de legalidad y legitimidad, habiéndose aplicado respecto a la multa los fundamentos legales constantes en los Arts. 56 y 57 de la Ley de Minería (…) con fundamento en lo previsto por los numerales 1, 3 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…) la Sala, ***CONFIRMA*** la resolución que declara improcedente y rechaza la acción de protección (…).

Lo transcrito en el párrafo anterior lleva a esta Corte a ratificar que tanto el juez de primera instancia como los jueces que resuelven la apelación, se refieren a la inexistencia de derechos constitucionales vulnerados y se limitan a enumerar las atribuciones de la Agencia de Regulación y Control Minero de conformidad con varias normas legales, llegando a concluir que si el accionante no se encuentra conforme con los actos administrativos, debe plantear los recursos administrativos y jurisdiccionales pertinentes,

lo cual evidencia la inexistencia de un análisis detallado y sustentado sobre la inexistencia de una vulneración de derecho, requisito elemental de una acción de protección.

En este sentido y tomando como referencia el análisis realizado en el anterior problema jurídico, no puede descartarse la existencia de derechos vulnerados sin realizar análisis alguno sobre los mismos, tal como ha ocurrido en el presente caso, ya que los jueces emiten su resolución sin fundamentar su análisis en premisas jurídicas como lo eran los derechos constitucionales que supuestamente fueron vulnerados, realizando solamente una descripción de normas de carácter legal que les lleva a concluir que existen otras vías para impugnar el acto administrativo.

Lo dicho evidencia que el argumento utilizado por los jueces de la Sala es impreciso y por ende es contradictorio con el contenido del artículo 88 de la Constitución de la República, por lo que esta Corte considera que la sentencia impugnada al no estar fundamentada en principios constitucionales, carece de razonabilidad.

En cuanto a la **lógica**, el presente caso viene dado por la supuesta vulneración al debido proceso principalmente en el derecho a la defensa; sin embargo, la decisión judicial impugnada se fundamenta en normas legales que se refieren a las competencias otorgadas a la Coordinación Regional de la Agencia para conocer y resolver los trámites administrativos de minería ilegal, señalando lo siguiente:

> (…) Al respecto de conformidad al artículo 1 de la Ley de Minería (…) la Agencia de Regulación y Control Minero, es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia (…) y control de las fases de la actividad minera que realicen la Empresa Nacional Minera (…) esto es, que el Estado ejerce atribuciones relativas al caso, a través de la Agencia de Regulación y Control Minero (…) m) Abrir, sustanciar y decidir los procedimientos destinados a la imposición de las sanciones establecidas en esta ley (…) se observa por parte de esta Sala que bien ha hecho el Juez a quo en considerar que la resolución administrativa de ARMCO emitida el 7 de noviembre del 2011, y que ha sido motivo de la presente acción constitucional es proveniente de autoridad competente y goza de la presunción de legalidad y legitimidad, habiéndose aplicado respecto a la multa los fundamentos legales constantes en los Arts. 56, 57 de la ley de Minería (…) de no existir conformidad del accionante, con los actos administrativos, el sistema administrativo y jurisdiccional le franquea la posibilidad de plantear los recursos administrativos y jurisdiccionales pertinentes.

Finalmente los jueces accionados en base a los argumentos esgrimidos en el párrafo anterior, resuelven confirmar la resolución que declara improcedente y rechaza la acción de protección presentada por el señor Armijos Velasco, llevando a esta Corte a concluir que no existe coherencia entre los presupuestos de hecho y la normativa aplicada en la decisión judicial, lo cual, sin duda, impide a los jueces accionados arribar a una conclusión consecuente a las premisas del caso, sin efectuar un análisis argumentado respecto de la vulneración de derechos alegados por el accionante; lo cual nos lleva a concluir que la sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de Imbabura, no se encuentra debidamente motivada de acuerdo al parámetro de la lógica.

En consecuencia esta falta de fundamentación a su vez, genera que la decisión sea incomprensible, ya que la misma no permite entender las razones por las cuales se resolvió declarar sin lugar la demanda por improcedente, ya que nos da razones suficientes para que el lector entienda el contenido de la resolución, por lo que no cumple con el parámetro de **comprensibilidad**, a pesar de que el lenguaje utilizado es claro y sencillo.

En síntesis, se observa que la sentencia no da razones suficientes para que el lector entienda el contenido de la resolución, por lo que no cumple con el parámetro de comprensibilidad.

En virtud del análisis que precede, este Organismo constitucional ha determinado que en las decisiones judiciales demandadas, los jueces de instancia –al no entrar a analizar la vulneración a derechos constitucionales– han inobservado la normativa consagrada en el artículo 88 de la Constitución, referente a la naturaleza y alcance de la garantía jurisdiccional de acción de protección, así como el contenido del que esta Corte le ha dotado a la misma en varios de sus fallos, eludiendo con ello su deber constitucional de proteger y garantizar los derechos constitucionales de titularidad del accionante.

En consecuencia, se concluye que la sentencia emitida el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura y el auto expedido el 28 de noviembre de 2012, por los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro del proceso de acción de protección N.º 0294-2012/381-2012, carecen de motivación al no superar los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, y por consiguiente han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía consagrada en el literal **l** numeral 7 del artículo 76 del texto constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 22 de octubre de 2012, por el juez de inquilinato de Imbabura; así como el auto dictado por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial

de Justicia de Imbabura, el 28 de noviembre de 2012, dentro de la acción de protección N.º 0294-2012.

3.2. Ordenar que previo sorteo, sea otro juez de primera instancia de Imbabura el que resuelva la acción de protección planteada, de acuerdo los parámetros expresados en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 15 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0017-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 231-15-SEP-CC

CASO N.º 1277-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 24 de julio de 2012, el señor Genri Gilberto Castillo Zambrano, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 28 de junio de 2012, por la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 209-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de agosto de 2012 certificó que en referencia a la acción N.º 1277-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, mediante auto expedido el 04 de octubre de 2012, admitió a trámite la presente acción constitucional.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional procedió al sorteo de las causas, y recayó la sustanciación de la presente acción extraordinaria de protección al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, quien avocó conocimiento de la causa el 08 de abril de 2014 y dispuso notificar a los miembros de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para que presenten un informe de descargo.

Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada el 28 de junio de 2012, por los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> (…) **VISTOS**.- (…) la acción de protección planteada por el accionante respecto del acogimiento a la renuncia voluntaria y posterior liquidación, que a decir de éste debía realizarse en apego al Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2, obedece a un asunto de orden administrativo del régimen interno de la Fuerza Terrestre (…), la reclamación formulada en la acción de protección, de una reparación integral de los daños causados por el acto administrativo contenido en la Resolución de 18 de noviembre del 2008, signada con No. 2008-0343-E-1-k, y que se la deje sin efecto a fin de que se proceda con la jubilación, de acuerdo al beneficio contenido en el Art. 8 del Mandato Constituyente 2, carece de sustento, tanto más que al respecto la Corte Constitución en diferentes sentencias, que instituyen jurisprudencia, ha sostenido: "el mandato constituyente que tiene categoría de Ley Orgánica, no establece valores fijos que deban cancelarse por supresión de partidas, lo que fija son techos máximos y que conforme a lo dispuesto en la Disposición General Segunda de la LOSCCA, no existe contraposición y correlativamente cumple con lo dispuesto tanto por la LOSCCA, como por el Mandato (…)", es decir que el Mandato Constituyente No. 2 está orientado estrictamente a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación (por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios públicos), tratándose categóricamente un asunto

> administrativo ya definido por la institución militar, tanto más que el accionante ha advertido desde el inicio del proceso, que el acto que motivara la presentación de su acción, es de carácter administrativo, mismo que puede ser exigido por la vía judicial correspondiente. Por lo expuesto, no existiendo vulneración de derecho o garantía constitucional alguna, la Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta los recursos de apelación interpuestos por Javier Ponce Cevallos, Ministro de Defensa Nacional; Grad. Marco Vera Ríos, Comandante General del Ejército; Grab. Carlos Vintimilla Pacheco, Director de Recursos Humanos del Ejército; y, Tcrnl. E.M. Freddy W. Benítez, Comandante del "CALE"; y, el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y en consecuencia revoca la sentencia dictada por el Juez Décimo Tercero de Garantías Penales de Pichincha, rechazando por improcedente la acción de protección planteada por Genri Gilberto Castillo Zambrano. Una vez ejecutoriada esta resolución, devuélvase el proceso al Juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes; y, remítase copia del fallo a la Corte Constitucional. Notifíquese. (sic).

Antecedentes previos a esta garantía jurisdiccional

La Corte Constitucional estima pertinente efectuar una descripción de los antecedentes del caso, a fin de contar con una adecuada cronología de los mismos que permitan un mejor entendimiento de la causa.

El 29 de noviembre de 2011, el señor Genri Gilberto Castillo Zambrano, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General del Ejército, por cuanto consideró que a través de la resolución administrativa emitida el 18 de noviembre del 2008, signada con el N.º 2008-0343-E-1-k, se vulneraron derechos constitucionales. Mediante esta acción constitucional, el legitimado activo también solicitó que se deje sin efecto dicha resolución y se ordene que se efectúe el proceso de jubilación a su favor, de acuerdo a lo que establece el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, el cual, a su criterio, le otorga el beneficio de 7 salarios básicos unificados del trabajador, siendo su último cargo el de "Electrónico" en el "CALE-1" de la Fuerza Terrestre.

El juez décimo tercero de garantías penales de Pichincha, el 06 de febrero de 2012, dictó sentencia dentro de la acción de protección en análisis, declarando con lugar la acción constitucional y ordenando que la institución demandada cancele al accionante "los rubros no reconocidos que se estipula en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 expedido por la Asamblea Constituyente". Inconforme con esta decisión constitucional, la parte demandada presentó recurso de apelación.

Finalmente, el 28 de junio de 2012, los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aceptar el recurso de apelación presentado por la institución accionada y revocó la sentencia subida en grado, por considerar la improcedencia de la acción de protección propuesta. Es esta última decisión judicial la que impugna el accionante, a través de la presente acción extraordinaria de protección.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo fundamenta su pretensión en la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica con la expedición de la decisión judicial impugnada. El accionante sostuvo lo siguiente:

> VIOLACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.- (…). Que el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 02, establece los techos para las indemnizaciones respectiva; consecuentemente para el efecto de la indemnización por jubilación, se estará a lo que se dispone el Art. 133 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrea Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. El desconocimiento de lo determinado en una norma de la jerarquía del Mandato Constituyente, no toma en cuenta el básico principio de prelación de las normas, además de lo expresamente determinado por la Asamblea Constituyente de Plenos Poderes "Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico" (…), el desconocer e implicar los alcances del mandato constituyente No. 2 por parte de la autoridad accionada, trae como consecuencia la violación del derecho a la seguridad jurídica, consagrado por la Constitución del Ecuador y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que por lo visto quienes cooperaron para esta resolución, los desconocen totalmente (sic).

Derecho constitucional presuntamente vulnerado

El legitimado activo indica que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita a la Corte Constitucional que se deje sin efecto la sentencia dictada el 28 de junio de 2012, por los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 209-2012, y se disponga a la institución demandada "cancele al compareciente los rubros no reconocidos que se estipula en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 expedido por la Asamblea Constituyente".

Contestación a la demanda

Jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

El doctor Eduardo Ochoa Chiriboga, juez de la ex Tercera Sala y de la Unidad Judicial Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 17 de abril de 2014 presentó un escrito mediante el cual dio contestación a la presente acción extraordinaria de protección, manifestando que es el único juez "hábil" para dar dicha contestación, toda vez que los otros jueces que dictaron la

sentencia impugnada dejaron de pertenecer a la Función Judicial. El doctor Eduardo Ochoa Chiriboga, en su informe de descargo, en lo principal manifiesta:

> (…) la acción extraordinaria de protección formulada por el accionante, debe ser rechazada por improcedente, en la medida en que no se han configurado los requisitos determinados en las normas transcritas en líneas anteriores y se ha demostrado que, al conocer y resolver la acción de protección, la Sala actuó conforme a los mandatos constitucionales, legales y procesales (…), es inobjetable, que la pretensión del accionante desde que propuso la acción de protección y ahora acción extraordinaria de protección es que los jueces constitucionales, manden a pagar la liquidación que según él tienen derecho conforme lo estipula el Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2; evidenciándose que el accionante confunde el objeto de la acción extraordinaria de protección al pretender que la Corte Constitucional actúe como una instancia más dentro del proceso en la justicia ordinaria (…).

Comparecencia de terceros interesados

Ministerio de Defensa Nacional

Comparece el doctor Santiago Medranda Jordán, en su calidad de procurador judicial de María Fernanda Espinosa Garcés, ministra de Defensa Nacional, manifestando que el artículo 88 de la Constitución establece que para que proceda la acción de protección debe existir vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de autoridad pública no judicial, lo cual, a su criterio, en el presente caso no ha sucedido. También sostuvo que la resolución que impugna el legitimado activo a través de la acción de protección se la presume legal y legítima; en el caso de sentirse afectado, debió acudir a la instancia administrativa o judicial competente para hacer valer sus derechos.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló casillero constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b**, y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El señor Genri Gilberto Castillo Zambrano, se encuentra legitimado para presentar esta garantía jurisdiccional, toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció como peticionario de la acción de protección en contra del ministro de Defensa Nacional y el comandante general del Ejército; por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que estatuye: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Al haberse negado la acción en segunda instancia, el demandante, al considerarse afectado con la decisión judicial expedida, interpone la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora en legitimado activo, más aún cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de

los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles vulneraciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Determinación del problema jurídico

La sentencia dictada el 28 de junio de 2012, por los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 209-2012, que revocó la sentencia del inferior, rechazando la acción planteada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La sentencia dictada el 28 de junio de 2012, por los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 209-2012, que revocó la sentencia del inferior, rechazando la acción planteada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Es pertinente comenzar manifestando que el legitimado activo, dentro de su demanda, ha sostenido la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la aparente inobservancia por parte de la autoridad pública accionada, del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente, dentro del expediente constitucional que ha originado la presente acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, en este análisis constitucional se abordará acerca del derecho a la seguridad jurídica y se delimitará la esencia jurídica y los alcances del referido mandato constituyente, para concluir si efectivamente los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha han vulnerado o no este derecho constitucional.

Así pues, según el artículo 82 de la Constitución de la República, 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. Este derecho fue tratado por la Corte Constitucional[1], la cual ha determinado sobre el mismo, lo siguiente:

> El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

Por lo tanto, quienes ostenten el poder público, así como también las autoridades jurisdiccionales, dentro de los asuntos y procesos para los cuales son competentes, tienen que dictar sus decisiones conforme las disposiciones constitucionales y las normas que integran el derecho ecuatoriano, con el objeto que el derecho a la seguridad jurídica no sea conculcado. En este sentido, se debe mencionar de manera particular que los jueces constitucionales cuando conocen una acción constitucional de protección, tienen el deber de cumplir dentro del caso en concreto, con los presupuestos constitucionales y normativos para los cuales fue creada la misma, esto es, proteger y garantizar los derechos constitucionales.

En efecto, el presente caso tuvo como origen una acción de protección presentada por Genri Gilberto Castillo Zambrano en contra del Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General del Ejército, en la que se sostiene la vulneración de derechos constitucionales por la no aplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente, el que a su criterio le otorgaría el beneficio de siete salarios básicos unificados del trabajador por concepto de jubilación, en atención a sus 28 años de servicio público. Dentro de esta garantía jurisdiccional, el 28 de junio de 2012, los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron aceptar el recurso de apelación presentado por la institución accionada y revocaron la sentencia subida en grado que aceptaba la acción de protección, por considerar que no existían vulneraciones a derechos constitucionales y porque el asunto puesto a su conocimiento era de carácter administrativo, mismo que podía ser exigido por la vía judicial correspondiente. Este órgano colegiado basó su sentencia en el pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional, dentro del caso N.° 0040-09-AN, en el cual delimitó los alcances del Mandato Constituyente en cuestión[2].

Visto así el asunto, de forma preliminar resulta imprescindible abordar la naturaleza jurídica del Mandato Constituyente N.° 2, pues el legitimado activo alega que al no habérsele abonado económicamente el beneficio conforme el artículo 8 del precitado Mandato, se habría vulnerado su derecho constitucional a la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional, para el período de transición[3], respecto al Mandato Constituyente N.° 2, expedido por la Asamblea Constituyente, sostuvo:

> Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente Nº. 2 y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP del 04 de junio de 2013.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 001-10-SAN-CC. Caso N.º 0040-09-AN.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. sentencia N.º 001-10-SAN-CC. Caso N.º 0040-09-AN.

Adicionalmente, en la sentencia N.º 002-12-SAN-CC[4], la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

> (…) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato Nº 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición "hasta", que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas (sic).

De acuerdo a los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional, para el período de transición, se concluye, por un lado, que el Mandato Constituyente, objeto del presente análisis tiene la característica de ser ley orgánica, revestida de generalidad y naturaleza abstracta, y por otro lado, este Mandato persigue el establecimiento de límites máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, sin instituir valores fijos para el pago de estos conceptos.

Ahora bien, luego de haber revisado el expediente constitucional que ha motivado la presente acción extraordinaria de protección y de acuerdo a los argumentos expuestos por el legitimado activo, se desprende que la discusión principal dentro del caso en concreto se refiere a un asunto de interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N. º 2.

Sobre este asunto la Corte Constitucional previamente, a través de la sentencia N.º 096-13-SEP-CC[5], se pronunció en los siguientes términos:

> Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso *sub examine* se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma (…).

En este contexto, se debe mencionar que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales se encuentra enmarcada en la tutela de los derechos constitucionales, por lo que los conflictos que pudieren generarse respecto a la errónea aplicación o interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales, no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional, pues para ello existen los intérpretes normativos competentes.

En tal orden de ideas, se debe destacar que la propia Corte Constitucional, a través de la sentencia N.° 016-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP [6], estableció sobre la acción de protección lo siguiente:

> (…) la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

En consecuencia, dentro del caso *sub júdice*, al encontrarnos frente a problemas y controversias relacionadas con un aparente incumplimiento de normativa infraconstitucional, se determina que dichos conflictos no pueden ser resueltos a través de una acción de protección, ya que aquello implicaría inevitablemente desnaturalizar dicha garantía jurisdiccional y su propósito fundamental.

De acuerdo a lo dicho previamente, se determina, en primer lugar, que los jueces de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha observaron los precedentes y lineamientos señalados por esta Corte Constitucional, en fallos con patrones fácticos análogos y con efectos inter pares; y, en segundo término, ha valorado la naturaleza de la acción de protección frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, de tal manera que en su sentencia no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. sentencia N.º 002-12-SAN-CC. Caso N.º 0041-09-AN.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 096-13-SEP-CC, caso N.º 0318-11-EP.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1277-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 234-15-SEP-CC

CASO N.º 1897-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor José Romero Soriano en su calidad de vicepresidente y por tanto representante legal del Banco Internacional S. A., presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de septiembre de 2012, dentro del recurso de casación N.º 182-2008.

El 28 de noviembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 30 de enero de 2013 a las 10h25, la Sala de Admisión conformada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la causa signada con el N.º 1897-12-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 14 de marzo de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien, mediante auto dictado el 29 de junio de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presente un informe debidamente motivado acerca de los argumentos expuestos en la demanda, al señor Fernando Bustamante Ponce, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional señalada para el efecto.

Decisión judicial que se impugna

Sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de septiembre de 2012, dentro del recurso de casación N.º 182-2008 que en lo principal, dispone:

> CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, SALA TEMPORAL ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL.- Quito DM, 20 de septiembre de 2012, las 09h30.- VISTOS. (…) SEXTO.- Segundo cargo.- la causal 1ra del art. 3 de la ley de Casación dice: 1ra. "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva" Como se colige, la causal 1ra del Art. 3 de la ley de esta materia se imputa VICIOS IN IUDICANDO, por aplicación indebida, falta de aplicación, o errónea interpretación de normas de derecho incluyendo los precedentes jurisprudenciales en la sentencia o auto que hayan sido determinantes de su parte dispositiva (…) En este juzgamiento, el Banco Internacional a través de su personero y representante legal, ha determinado las normas de derecho sustantivo, adjetivo y reglamentario para ellos expuestas, tanto de la ley de cheques, cuando en su reglamento y de Procedimiento Civil, pero fundamentando en la causal nuevamente hechos que fueron aceptados como prueba por la Sala Inferior, lo cual se constituye una alegación improcedente y que este Tribunal no puede ni está en la obligación de revalorizar nuevamente la prueba antes practicada y analizada, por lo que no es posible en casación aceptar este cargo.- Con estos antecedentes la Sala Temporal de lo Civil y Mercantil, de la Corte nacional de Justicia, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", no casa la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Civil de la Corte Superior, hoy Provincial de Justicia de Quito, de Abril 21 del año 2008 (…).

Antecedentes del caso concreto

El 14 de abril de 2006, Fernando Bustamante Ponce presentó demanda verbal sumaria en contra del Banco Internacional a efectos de que se declare el incumplimiento de las obligaciones por parte de este último.

Mediante sentencia dictada el 13 de junio de 2007, el juez undécimo de lo civil de Pichincha resolvió rechazar la demanda. El 18 de junio de 2007, Fernando Bustamante Ponce presentó un escrito en el cual interpone recurso de apelación.

La Primera Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia, el 21 de abril de 2008, resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia dictada por el juez de primer nivel, aceptando la demanda y declarando que el Banco Internacional incurrió en incumplimiento de sus obligaciones.

El 24 de junio de 2008, el doctor José Romero Soriano en su calidad de vicepresidente y como tal representante legal del Banco Internacional S. A., interpuso recurso de casación.

Mediante auto dictado el 5 de febrero de 2009, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia resolvió admitir a trámite el recurso de casación interpuesto.

La Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de septiembre de 2012, resolvió no casar la sentencia.

Detalle de la demanda

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección determina que la decisión dictada por la Sala Temporal de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulnera sus derechos constitucionales.

Manifiesta que la función primordial de la Corte Nacional de Justicia es la labor casacional, la cual incluye el control de legalidad en las sentencias de los jueces de instancia. En este sentido, precisa que en el caso concreto la sentencia de casación es muy ampulosa al determinar cuál es su labor, pero al mismo tiempo es muy breve y somera al estudio real de las causales invocadas y del alcance de los artículos invocados en función de la causal primera del artículo tres de la ley.

Agrega que de conformidad con el análisis efectuado en la decisión impugnada, los jueces de casación observaron errores en la sentencia recurrida; sin embargo, apegándose de manera irrestricta al formalismo que se le ha dado al recurso de casación, se apartaron de la naturaleza del mismo.

Establece que dentro de la sentencia en ningún momento hay una debida subsunción de los hechos en el derecho, ni específicamente se aplica la causal de casación invocada, lo cual vulnera su derecho al debido proceso.

Esta actuación de los jueces nacionales a su criterio, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica en tanto que no se cumplió el mandato constitucional de revisar el derecho y otorgar justicia.

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, el accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

Pretensión

La pretensión concreta del accionante respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

> (…) a) Admitir a trámite la presente acción extraordinaria de protección; b) Declarar la existencia de una violación a mis derechos constitucionales del debido proceso, la motivación, la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; c) Otorgar, por tanto, una tutela judicial efectiva y una reparación integral; d) Dada la existencia de dicha violación solicito se deje sin efecto la resolución dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, dictada el 20 de septiembre de 2012, a las 9h30, dentro del juicio No. 182-2008.

Contestación a la demanda

Doctora María Rosa Merchán Larrea en calidad de presidente subrogante de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en el escrito presentado ante la Corte Constitucional el 06 de julio de 2015 en lo principal, manifiesta:

Que la decisión dictada dentro del juicio signado con el N.º 182-2008, presentado por el señor José Romero Soriano en su calidad de vicepresidente y representante legal del Banco Internacional S. A., fue emitida por los doctores Milton Pozo Castro, Manuel Sánchez Zuraty, Juan Maldonado Benítez, jueces de la Sala Temporal de la Corte Nacional de Justicia, quienes actualmente no son parte integrante de la Sala.

Fernando Bustamante Ponce comparece mediante escrito presentado ante la Corte Constitucional el 15 de abril de 2013 y en lo principal, manifiesta:

Que al negar el recurso de casación por el requisito formal de fundamentación, el Banco Internacional interpone la presente acción alegando la existencia de violaciones a los derechos constitucionales, criterio que pretende que se revisen los argumentos en derecho de todo el proceso, principalmente la sentencia de la Corte Provincial que no ha sido impugnada en el presente proceso.

Agrega que con este afán de que se revise el fondo del proceso y no la sentencia impugnada, el accionante alega que el juez de casación no debía incurrir en el yerro de no diferenciar entre un cheque protestado y un cheque devuelto. Por esta razón, establece que la acción extraordinaria interpuesta por la contraparte, incurre en la casual de inadmisibilidad contemplada en el numeral cuarto del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Determina que el accionante argumenta incorrectamente que el cheque valdrá únicamente para las acciones que pueda seguir el beneficiario frente al girador, basándose en el artículo 3 de la Ley General de Cheques que al decir valdrá dar este efecto. Al respecto, precisa que la hipótesis contemplada por el artículo 3 es que un cheque para desprender todos sus efectos jurídicos debe cumplir

con ciertos requisitos de fondo y de no concurrir estas será válido el cheque para que el portador de buena fe pueda ejercer las acciones que la ley le permite.

Además se refiere a otras disposiciones de la Ley General de Cheques, por lo que destaca que el argumento del accionante se centra en cuestionar la falta de aplicación de normas y la incorrecta interpretación de la prueba.

Considera que la sentencia impugnada no atenta contra la motivación de las resoluciones emanadas de los poderes públicos. Indica que la sentencia de casación impugnada no basa su resolución en requisitos de forma, sino en la falta de prolijidad en los argumentos y justificación de causales establecidas por el Banco Internacional.

Sostiene que la sentencia de la Corte Nacional de Justicia, permite que se evidencie la seguridad jurídica ya que un fallo no solo debe ser dictado, sino que debe ser cumplido a cabalidad.

Por tal razón, solicita que se declare inadmisible la acción extraordinaria de protección por no existir materia constitucional susceptible de resolución por la Corte y que en caso de que se admita la demanda, solicita que se confirme el fallo dictado por la Sala Temporal Especializada de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de septiembre de 2012, dentro del recurso de casación No. 182-2008.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)" y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente" en concordancia con el artículo 59 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma, evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia resultado de un proceso judicial.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte Constitucional analizará el caso concreto, a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El artículo 82 de la Constitución de la República determina que: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza que todas las actuaciones de las autoridades públicas se enmarquen en lo dispuesto en la Constitución de la República, además de que sean efectuadas en observancia a lo determinado en el ordenamiento jurídico. De esta forma, este derecho tutela la previsibilidad de la normativa jurídica y por tanto, genera certeza en las personas respecto de la aplicación normativa.

La Corte Constitucional del Ecuador respecto de este derecho ha determinado que: "Asimismo, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la

sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades".[1]

Siendo así, la seguridad jurídica es un derecho de sustancial importancia dentro de nuestro modelo constitucional vigente, ya que no solo evita la arbitrariedad mediante la sujeción a un marco jurídico determinado, sino que además garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 160-15-SEP-CC, estableció:

> De la lectura de la norma constitucional transcrita, se desprende que la seguridad jurídica abarca tres ámbitos ya que por un lado, establece que su fundamento es el respeto a la Constitución de la República, como la máxima norma del ordenamiento jurídico dentro de la que se reconocen un conjunto de derechos que deben ser tutelados por el Estado por otra parte, determina la existencia de normas jurídicas que sean previas, claras y públicas, es decir, garantiza la existencia de un ordenamiento jurídico previo y finalmente, establece la obligación de que las autoridades competentes apliquen el marco constitucional y legal vigente[2].

En este contexto, es importante destacar que la decisión judicial impugnada fue dictada en el marco de la resolución de un recurso de casación, el cual corresponde ser conocido por la Corte Nacional de Justicia, como el máximo órgano de administración de justicia ordinario. Así, el artículo 184 de la Constitución de la República determina: "Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: 1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley (…)".

Bajo este enunciado, el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia como órgano casacional es fundamental, puesto que realiza el control de legalidad de las decisiones emitidas por los jueces de instancia, de ahí el carácter extraordinario del recurso de casación, razón por la cual corresponde a este órgano preservar la naturaleza del recurso, a efectos de que este conserve su esencia y no sea visto como una tercera instancia.

La normativa que regula a este recurso es la Ley de Casación, la cual establece las fases, requisitos y límites que este recurso tiene. Al respecto, es importante precisar que en el conocimiento del recurso de casación el ámbito competencial de los jueces nacionales se encuentra delimitado en razón de cada etapa que lo conforma.

La Corte Constitucional ha señalado que: "En este sentido, la Ley de Casación estructura al recurso de casación en cuatro fases, a saber: 1) Calificación; 2) Admisibilidad; 3) Sustanciación y 4) Resolución, las cuales se pasarán a explicar a continuación"[3].

La fase de calificación, se activa ante la presentación del recurso de casación en la judicatura de la cual emanó la decisión respecto de la cual se presenta. Así, corresponde a los jueces que dictaron la decisión, analizar si el recurso de casación cumple los requisitos determinados en la ley como por ejemplo si fue interpuesto dentro del término previsto en la normativa. Por lo que dentro de tres días, la autoridad judicial respectiva determinará si acepta o deniega el recurso interpuesto. En caso de aceptación, este será remitido a la Corte Nacional de Justicia.

En el momento en que es recibido en el órgano nacional, se activa la segunda fase que es la de admisibilidad, en la que una vez designada la Sala correspondiente, dentro de quince días está examinará si el recurso de casación fue debidamente concedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Casación, estableciendo por tanto si se admite o deniega el recurso. La Corte Constitucional ha sido enfática al determinar que en esta fase corresponde al órgano casacional, el análisis pormenorizado de los cargos del recurso de casación a efectos de determinar si el mismo cumple con los presupuestos de Ley, entre los cuales se encuentra la "fundamentación" del recurso[4].

En caso de que se admita el recurso de casación, inicia la fase de sustanciación, en la cual se reciben las contestaciones al recurso de casación por parte de los terceros interesados e incluso, puede ordenarse la práctica de una audiencia pública.

Superada la fase de sustanciación, inicia la fase final del recurso que es la de resolución en la cual, el órgano casacional dicta sentencia. En este punto, conforme la Corte ha reiterado en sus decisiones, corresponde a los jueces nacionales el análisis de la sentencia recurrida en relación con la normativa legal supuestamente transgredida encontrándose impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso o de pronunciase sobre el fondo de los hechos que originaron el caso concreto[5].

En este escenario, se debe precisar que como fundamento de la garantía de la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, se sitúa el principio de preclusión procesal como aquel que asegura que las fases que componen los procesos judiciales sean respetadas por los administradores de justicia a efectos de tutelar, que superada una fase, no se pueda volver a ella en una fase posterior. La Corte Constitucional ha precisado que: "Ante lo expuesto, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo que establece

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 197-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1788-10-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 160-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0600-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1644-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1644-11-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 001-13-SEP-CC, 008-13-SEP-CC, 020-13-SEP-CC, 034-13-SEP-CC, 067-13-SEP-CC, 072-13-SEP-CC, 084-13-SEP-CC, 77-14-SEP-CC y 129-14-SEP-CC.

el principio de preclusión procesal, los procesos judiciales ordinarios están conformados por diversas etapas que se desarrollan en forma sucesiva, cada una de las cuales supone la clausura definitiva de la anterior, de manera que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos y consumados"[6].

Por tanto, respecto del recurso de casación y de las fases que lo componen, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 031-14-SEP-CC estableció que:

> Así, es necesario dejar claro que la admisión del recurso de casación constituye una fase inicial que tiene como fin autorizar o permitir la tramitación del mismo, mientras que la fase de resolución de la causa tiene por objeto analizar las pretensiones y argumentaciones del recurrente. En tal virtud, mediante una sentencia, los jueces deben conocer y resolver el fondo de la cuestión para pronunciarse respecto de la procedencia o no del recurso de casación presentado[7].

Por lo expuesto, el recurso de casación se encuentra constituido por fases previamente definidas dentro de las cuales, la actividad jurisdiccional es diferente, por lo que superada una fase, a efectos de garantizar el ejercicio de los derechos de las partes, no puede volverse a ella en una fase posterior, en tanto, aquello, atentaría contra la previsibilidad de la aplicación normativa en los diferentes momentos que componen un proceso.

Del análisis del caso concreto se desprende, que una vez expedida la sentencia del 21 de abril de 2008, por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Quito, mediante la cual se aceptó el recurso de apelación y se revocó la sentencia dictada por el juez de primer nivel, aceptando la demanda, el doctor José Romero Soriano en su calidad de vicepresidente y como tal representante legal del Banco Internacional S. A., mediante escrito presentado el 24 de junio de 2008 interpuso recurso de casación.

En la fase de calificación del recurso de casación, la Primera Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Quito, el 23 de julio del 2008, resolvió conceder el recurso y dispuso que se remita el proceso a la Corte Suprema de Justicia (hoy Corte Nacional de Justica).

Una vez recibido el recurso en la Corte Nacional de Justicia, correspondió su conocimiento a la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia, así, dentro de la fase de admisibilidad esta Sala en el auto dictado el 05 de febrero de 2009, resolvió admitir a trámite el recurso de casación, bajo el siguiente fundamento: "(…) al efecto, se establece: que cumple con los requisitos de procedencia, oportunidad, legitimación y las formalidades que prescribe el artículo 6 de la Codificación de la Ley de Casación, en concordancia con los artículos 2, 4 y 5 de la Ley ibídem".

En este sentido, se inició la fase de sustanciación y posteriormente la fase de resolución. En la fase de resolución del recurso de casación como ya se dijo anteriormente, correspondía al órgano casacional pronunciarse acerca del fondo del recurso, esto es efectuar el examen de legalidad en la sentencia contra la cual se presentaba el recurso.

Por lo que corresponde a esta Corte, determinar si la decisión judicial impugnada fue expedida en consonancia con el momento procesal que correspondía esto es la fase de resolución del recurso.

Así, del análisis de la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2012, impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección, se observa que una vez que la Sala establece en el considerando primero su competencia para pronunciarse sobre el recurso de casación, señala que: "El recurso de casación ha sido calificado y admitido a trámite de conformidad a la petición de trámite referente a procedencia, oportunidad, legitimación y formalidades del art. 6 de la Ley de Casación".

En el considerando tercero, la Sala se refiere a las normas infringidas alegadas por el accionante en su recurso, señalando que estas son: artículos 1, 2, 8 y 24 de la Ley de Cheques; artículos 20 y 25 del Reglamento General de la Ley de Cheques y artículos 115, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil. Mientras que respecto de las causales determina:

> Las causales en las que se funda el recurso son la causal primera del Art. 3. De la Ley De Casación por falta de aplicación de los Arts.: 20 y 25 del Reglamento General de Cheques y penúltimo (cuarto) inciso del Art. 24 de la Ley de Cheques. En la causal primera del Art. 3 de esta misma ley por indebida aplicación de los arts.: 1, 2, 8 y 24 de la Ley de Cheques; y la causal tercera contempladas en el mismo Art. 3 de la ley de casación por la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba y concreta al Art. 115 del Código de Procedimiento Civil, que condujo a la equivocada aplicación del Art. 24 de la ley de cheques y a la no aplicación de los Arts. 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil. Y que la sentencia es incongruente en su parte resolutiva (sin precisar ninguna causal de fundamentación).

Estas disposiciones se constituían en el marco sobre el cual debía pronunciarse la Sala de Casación, en contrastación con la sentencia recurrida.

En el considerando cuarto la Sala se refiere al artículo 3 de la Ley de Casación y señala que por principio de supremacía constitucional establecido en los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República, le corresponde pronunciarse sobre "las impugnaciones por inconstitucionalidad a normas Constitucionales". Al respecto, se debe señalar que lo que conoce la Corte Nacional de Justicia es la falta de aplicación de normas legales, pero de ninguna manera la "inconstitucionalidad de normas constitucionales".

Ahora bien en el considerando quinto, la Sala se refiere al artículo 6.4 de la Ley de Casación, determinando que este es demasiado claro en cuanto a los "fundamentos en que se apoya el recurso". A continuación la Sala analiza el primer

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 115-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 980-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0868-10-EP.

cargo, esto es, la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, sobre el cual se determina:

> Se trata de la violación indirecta de la ley, por lo que el recurrente en la fundamentación de su recurso debió demostrar el error en derecho en que incurrió el Tribunal de instancia (…) por lo que no admite la alegación del error de hecho en la valoración de la prueba como causa de impugnación. Además la formalización del recurso debe revestir o conllevar la proposición jurídica completa, es decir determinar con precisión y claridad de qué manera cada una de las normas relativas a la valoración de la prueba fueron inaplicadas (…).

A partir de este análisis del requisito de "fundamentación del recurso" que ya fue analizado en el auto de admisibilidad del mismo, la Sala en referencia al caso concreto, se refiere al "fundamento" en que se sustentó el recurso interpuesto respecto de la falta de aplicación de normas relativas a la valoración de la prueba, y establece que: "En la especie, se vuelve a indicar, el escrito de recurso en su fundamentación, de manera alguna demuestra los vicios del razonamiento del juzgador de instancia, sino que el casacionista busca únicamente que esta Sala haga otra valoración, que obligada por esta ilegal alegación, se pronuncia desestimándola, dado que no se configura la causal alegada".

El análisis efectuado por la Sala, vuelve a verificar la "fundamentación" del recurso de casación que ya fue superado en el auto de admisibilidad dictado el 05 de febrero del 2009, por cuanto, sin referirse al fondo del recurso de casación, únicamente, se determina que no se "muestran los vicios del razonamiento del juzgador".

No obstante, si bien como señala la Sala dentro del recurso de casación no cabe la valoración de la prueba, en el momento en que el recurso superó la fase de admisibilidad, era obligación de la Sala analizar la norma en relación con la causal alegada y la sentencia impugnada, más no, únicamente, referirse al argumento en que se sustentó el recurso.

Bajo este mismo análisis de "fundamentación" la Sala analiza el segundo cargo del recurso, esto es la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y únicamente refiriéndose al contenido de esta disposición normativa y de su alcance, establece que:

> (…) la esencia de esta causal es demostrar jurídicamente la vulneración de normas de derecho sustancial o material en la sentencia que se impugna, violación que acontece cuando en el proceso de producir los hechos a los tipos jurídicos conducentes precisando la norma o normas de derecho sustantivo que a criterio del juez sean aplicables es decir la subsunción del hecho en la norma, esto es la operación o encadenamiento lógico mental propio de la lógica formal (…) En este juzgamiento, el Banco Internacional a través de su personero y representante legal, ha determinado las normas de derecho sustantivo, adjetivo y reglamentario por ellos expuestas, tanto de la ley de cheques, cuando en su reglamento y de Procedimiento Civil, pero fundamentando en la causal nuevamente hechos que fueron aceptados como prueba por la Sala Inferior, lo cual constituye una alegación improcedente (…).

En razón de estos argumentos, la Sala resuelve no casar la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Civil de la Corte Superior, hoy Corte Provincial de Justicia de Quito.

Del análisis de los fundamentos de la Sala se desprende que la misma omitió pronunciarse respecto de las normas en que se sustentó el recurso de casación, esto es: artículos 1, 2, 8 y 24 de la Ley de Cheques; artículos 20 y 25 del Reglamento General de la Ley de Cheques y artículos 115, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil; en el mismo sentido, la Sala no se pronuncia sobre la sentencia contra la cual se presentó el recurso de casación, elementos que se constituían en el marco sobre el cual debía circunscribirse su análisis. Al contrario se desprende que la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, arrogándose competencias que no tenía en atención al momento procesal en que se encontraba actuando, vuelve a efectuar el análisis de uno de los requisitos de admisibilidad que ya fue superado en la primera y segunda fase del recurso de casación, esto es el de la "fundamentación del recurso".

Esta actuación de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia incurre en una arrogación de funciones y por tanto, en una transgresión del principio de preclusión procesal en tanto que la Sala omite pronunciarse sobre su universo de análisis y efectúa, nuevamente, una verificación de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación.

Lo cual genera una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que la decisión judicial impugnada invade un momento procesal que ya fue superado, inobservando las disposiciones jurídicas que regulan al recurso de casación y sus diferentes fases.

2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

El accionante en su demanda extraordinaria de protección manifiesta que: "En el presente caso la sentencia de casación carece de motivación puesto que la sentencia de instancia, a luces vista violatoria del derecho, no ha sido cada por el Tribunal de Casación quien se encontraba en la obligación de sancionar la sentencia ilegal. Es decir, no existe subsunción entre el hecho (una sentencia ilegal) y la aplicación del derecho (La Constitución y la ley de casación)", lo cual, además, a criterio del accionante ha generado una vulneración de su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Como parte de una de las principales innovaciones que trajo consigo la Constitución del año 2008 fue la "irradiación constitucional" implementada en el país a partir de ese momento, lo cual generó que el aseguramiento de los derechos constitucionales sea un deber ineludible y obligatorio del Estado.

Por tanto estos derechos, además de ser reconocidos como una prerrogativa inherente a todas las personas, se constituyeron en una obligación de todas las autoridades públicas. En este marco, la función que adquirió el

derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, es medular, por cuanto a partir de una justificación razonada de una decisión, las personas pueden conocer "el nivel de aseguramiento y tutela de sus derechos constitucionales" y a partir de este conocimiento, fiscalizar los actos emanados del poder público.

Así, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República determina:

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

Siendo así, la motivación es un elemento sustancial con el que deben contar todas las decisiones emanadas de los poderes públicos, motivación que no se limita a una relación de una norma con un hecho concreto sino que, por el contrario, implica la justificación del razonamiento intelectual al que llega la autoridad pública en base a esta relación. Por consiguiente, la garantía de la motivación asegura el conocimiento del camino seguido por la autoridad para decidir en un determinado sentido.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 034-15-SEP-CC, ha determinado que:

> La garantía que determina que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas tiene una doble dimensión: por un lado, equivale al derecho constitucional que tienen las personas a recibir de forma clara una explicación detallada de las decisiones que las autoridades públicas tomen frente a sus peticiones; y por otro lado, equivale al deber que tienen todos los servidores públicos de justificar suficientemente las razones por las cuales adoptaron determinada resolución, de forma tal que se evite el cometimiento de actos arbitrarios o discrecionales.
>
> Debido a la importancia del principio de motivación dentro de todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, con lo que consecuentemente se hace posible el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, esta Corte Constitucional se ha pronunciado resaltando el deber de motivar que tienen los órganos públicos y de forma especial las autoridades jurisdiccionales, quienes están obligadas a incorporar en cada una de sus decisiones judiciales las principales razones por las cuales adoptaron determinada postura[8].

Por estas consideraciones y teniendo en cuenta el principio de interdependencia de los derechos constitucionales es innegable la relación de este derecho con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República que establece: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

En tal virtud, para asegurar que las personas reciban por parte de la justicia un acceso oportuno y efectivo, es indispensable la presencia de una decisión debidamente motivada. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

> Dentro de los denominados derechos de protección se incluyen los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, el primero entendido como el derecho de toda persona a gozar de un proceso justo dentro del cual se respeten sus derechos, y el segundo como la garantía del acceso a la justicia en condiciones óptimas. En este contexto, estos dos derechos de forma conjunta garantizan que las personas cuenten con garantías mínimas a efectos de recibir, por parte de la justicia, un resultado que sea adecuado en relación a los hechos del caso concreto y a la normativa jurídica que otorga una solución a los conflictos jurídicos generados por tales hechos[9].

La Corte Constitucional además, ha establecido que para que una sentencia se considere debidamente motivada debe contener al menos tres requisitos, a saber: 1) razonabilidad; 2) lógica y 3) comprensibilidad. Sobre estos requisitos la Corte Constitucional en la sentencia N.º 062-14-SEP-CC determinó:

> a) Razonabilidad, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios; b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructura de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social[10].

El análisis de estos tres requisitos debe ser efectuado en atención a la naturaleza del proceso que origina la decisión judicial impugnada. En este caso, se trata de un recurso de casación, que como ya fue señalado en el problema jurídico que antecede, se trata de un recurso extremadamente formal que se encuentra condicionado a lo determinado en la Ley de Casación y en la normativa que rige cada materia sobre la cual se presenta.

Así, en cuanto al requisito de razonabilidad, se evidencia que la decisión inicia estableciendo la competencia de la Sala para conocer la causa en atención a lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución de la República, artículos 157 y 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 1 de la Ley de Casación y la Resolución N.º 070-2012 del Pleno del Consejo de la Judicatura. En el

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0086-12-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 156-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1052-13-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1616-11-EP.

considerando primero señala que el recurso de casación ha sido calificado y admitido a trámite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Casación, que se constituye en la norma que establece los requisitos de admisibilidad del recurso.

En el considerando segundo, la Sala se refiere al principio dispositivo determinando: "En virtud del principio dispositivo contemplado en el Art. 168, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, desarrollado en el Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, son los recurrentes quienes fijan los límites del análisis y decisión del Tribunal de Casación", fundamento que guarda relación con el marco competencial sobre el cual se enmarca el recurso de casación.

Ahora bien, en el considerando tercero, la Sala transcribe las normas en que se sustenta el recurso de casación, señalando: "El peticionario considera infringidas las siguientes normas de derecho: Arts.: 1, 2, 8 y 24 de la ley de cheques; Arts. 20 y 25 del Reglamento General de la Ley de Cheques y Arts.: 115, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil"; asimismo, establece que las causales en las que se sustenta el recurso son la primera y tercera de la Ley de Casación.

En el considerando cuarto, la Sala transcribe el artículo 3 de la Ley de Casación que señala:

> (…) el Recurso de casación solo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva; 2da.- aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubiera influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiera quedado convalidada legalmente; 3ra.- aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto.

A continuación, la Sala, en el considerando quinto, se refiere al artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, señalando: "es demasiadamente claro "los fundamentos en que se apoya el recurso" se entiende que es un requisito formal el presentar el escrito de interposición en conformidad como ordena el Art. 7 de esta ley". Bajo esta premisa, la Sala analiza el primer cargo, esto es, la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, la cual, a su criterio, permite casar el fallo en el evento de inaplicar, aplicar indebidamente o interpretar en forma errónea las normas relativas a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en el fallo impugnado. A su criterio, el recurrente, en la fundamentación de su recurso, debió demostrar el error de derecho en que incurrió el tribunal de instancia.

Criterio que contradice las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley de Casación, las cuales establecen los diferentes momentos del recurso de casación, puesto que la Sala efectúa nuevamente un análisis de admisibilidad, pese a que el recurso de casación ya fue admitido en una fase anterior, atentando además el principio de preclusión procesal.

Así, la Sala se limita a establecer que el recurrente fundamenta la transgresión del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, esta no se refiere a su relación con la sentencia recurrida, así como tampoco a la falta de aplicación de los artículos 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil que fueron sustentados dentro del recurso de casación ya que, la Sala, únicamente, establece que el recurso no estuvo debidamente fundamentado. Esta actuación además contradice el principio dispositivo consagrado en la Constitución de la República.

En el considerando sexto, la Sala se refiere a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, en la cual señala se imputa "VICIOS IN IUDICANDO, por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derechos incluyendo los precedentes jurisprudenciales en la sentencia o auto que hayan sido determinantes de su parte dispositiva". Sin embargo, la Sala cuando se refiere al recurso de casación, en lugar de analizar las normas que fueron sustentadas en el recurso interpuesto, se refiere a la "fundamentación" del recurso, puesto que determina la forma en la que el recurrente fundamentó su recurso.

Esta falta de referencia a las disposiciones jurídicas que fueron alegadas por el accionante, evidencia la inexistencia de una de las premisas fundamentales para la resolución de un recurso de casación como, las disposiciones a ser contrastadas con la sentencia recurrida, lo cual genera el incumplimiento del requisito de razonabilidad.

En cuanto a la lógica, se evidencia que la Sala en el análisis de los cargos del recurso de casación, constantes en los considerandos quinto y sexto, se limita a evaluar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, sin contrastar las disposiciones y causales del recurso en relación con la sentencia recurrida. Conforme ya ha sido señalado por esta Corte: "los jueces nacionales tienen un marco competencial previamente establecido que delinea y delimita el ámbito de análisis en cada fase que integra el recurso de casación"[11].

En el caso concreto respecto del primer cargo, la Sala establece como único sustento que "el escrito de recurso en su fundamentación, en manera alguna demuestra los vicios del razonamiento del juzgador de instancia", omitiendo referirse sobre las disposiciones supuestamente transgredidas en relación con la sentencia recurrida.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 129-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1329-13-EP.

Lo mismo sucede cuando la Sala analiza el segundo cargo, donde determina si la alegación sustentada en el recurso de casación fue procedente o no en razón de su fundamentación.

Bajo este nuevo análisis de "admisibilidad", la Sala resuelve no casar la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Civil de la Corte Superior, hoy Corte Provincial de Pichincha.

En razón de lo señalado, se observa que la decisión judicial impugnada carece de las premisas que eran fundamentales en la fase de "resolución del recurso de casación" esto es las normas supuestamente infringidas en relación con las causales alegadas y contrastadas con la sentencia recurrida. Por consiguiente, la decisión de la Sala de no casar la decisión de instancia carece de lógica en tanto, no se fundamenta en un análisis sustentado en las premisas que correspondían, ya que la Sala, únicamente, se limita a efectuar un análisis de admisibilidad que ya fue elaborado en otra fase.

Por lo expuesto, la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto a la comprensibilidad, se evidencia que a pesar de que la sentencia tiene un lenguaje claro, puesto que se encuentra conformada por palabras sencillas, la ausencia del análisis que correspondía en atención a la fase de resolución del recurso de casación, genera que la decisión no pueda ser efectivamente comprendida por parte del auditorio social y de las partes procesales, por lo que se incumple este requisito.

En virtud de lo manifestado, la sentencia impugnada, al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación y consecuentemente el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 20 de septiembre de 2012, dentro del recurso de casación N.º 182-2008

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

   3.3. Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia a fin de que previo sorteo, se conforme el Tribunal que conozca y realice el estudio del derecho constitucional vulnerado y advertido en el análisis de esta causa.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

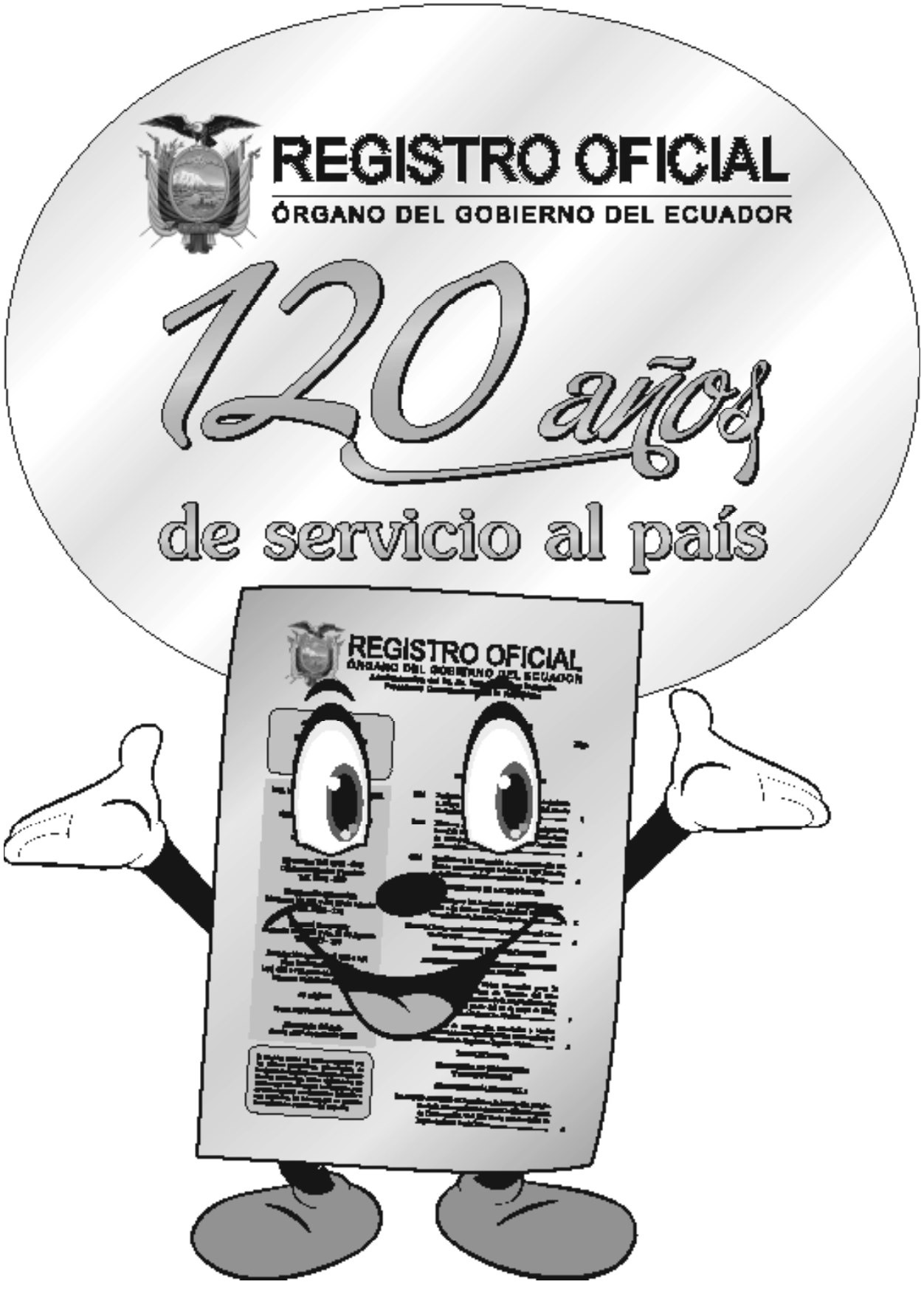
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1897-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 28 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 18 de agosto de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.


REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR
120 años
de servicio al país
REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR