



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SEGUNDO SUPLEMENTO

Año III - N° 542

**Quito, lunes 13 de
julio de 2015**

Valor: US\$ 6,00 + 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 N° 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:
Malecón N° 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
196 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES:

- 006-15-DEE-EE Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 908 del 7 de octubre del 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 2
- 007-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 998 de 6 de enero de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 11
- 008-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenida en el Decreto Ejecutivo N.° 647 del 8 de febrero de 2011 y la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 727 del 9 de abril de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 19
- 009-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 29
- 010-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1318 del 5 de octubre de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 37
- 011-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1042 del 6 de febrero del 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 45

	Págs.		Págs.
012-15-DEE-CC Emítase dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1163 del 7 de mayo del 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador	52	169-15-SEP-CC Acéptese las acciones extraordinarias de protección presentada por el señor Néstor Arboleda Terán	132
013-15-DEE-CC Emítase dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1428 del 4 de febrero del 2013, dictado por Lenin Moreno Garcés, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, encargado.....	59	170-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Galo Enrique Palacios Zurita	139
SENTENCIAS:		171-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ota Jhon	148
017-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor José Luis Santos García	66	172-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Antonio Angulo Estupiñán	155
018-15-SIN-CC Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el abogado Abdalá Jaime Bucaram Pulley	73	173-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Vicente Robledo Guerra Mendoza	160
022-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de la sentencia planteada por la señora Mercedes María Peláez Lojano y otra.....	81	174-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Ángel Raúl Purcachi Guachilema	166
033-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor Franklin Alonso Nogales Heredia	85	175-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Aníbal Cruz Balseca	176
035-15-SIS-CC Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por la señora Betti Requena Peña y otros.....	92	176-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Carlos Espinoza Cordero	184
037-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por la señora Andrea Elizabeth Suárez Velásquez	98	180-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Tomás Andrés Peñafiel Sánchez.....	191
039-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de la sentencia planteada por el licenciado José Oswaldo Calvopiña Moncayo	103		
148-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Elsa Gastelu Alcívar Menendes y otra	109		
151-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Renán Mosquera Aulestia	119		
168-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección interpuesta por la señora Hilda Irene Calvache Vásquez...	127		

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

DICTAMEN N.° 006-15-DEE-EE

CASO N.° 0011-11-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la Republica, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.° T. 5554-SNJ-11-1284 del 10 de octubre de 2011, la notificación de la renovación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 10 de octubre de 2011, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente en aquel momento, certificó que la presente acción tiene relación con los casos N.º 0016-10-EE, 0002-11-EE y 006-11-EE.

El 13 de octubre de 2011, en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo, y le correspondió al exjuez constitucional Edgar Zárate Zárate sustanciar la presente causa.

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

El Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 021-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, por el cual se remite el expediente del caso.

El juez sustanciador, mediante providencia del 22 de enero de 2013 a las 16:20, avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.

DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre de 2011, que contiene la renovación de la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

“N.º. 908

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

“Que 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.”

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras a integridad física, psíquica, y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el *Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.*

Que el 30 de septiembre de 2010, algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen en cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-011-1284 de 6 de octubre de 2011, solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial.

A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

Artículo 5.- Notifíquese esta renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 6.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrara en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en Chanduy, Provincia de Santa Elena el 7 de octubre de 2011.

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

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

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

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

“Art. 27.- Suspensión de Garantías

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

3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.”

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado¹. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”². Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

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

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

[...] Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad

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

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

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

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

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

- 1) **El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

La Constitución de la República, en su artículo 166, señala que el presidente de la República es quien notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. De ahí que mediante el Decreto Ejecutivo N.º 908 se renueva la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, el mismo que fue notificado dentro de los plazos respectivos.

Al mismo tiempo, se debe precisar si el decreto ejecutivo objeto de control constitucional se encuentra conforme a

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

² Ibid., párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 04 de septiembre de 2013.

lo que determina el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismos que señalan las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de renovación de declaratoria de estado de excepción, siendo estos los siguientes:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

La Presidencia de la República menciona que el jueves 30 de septiembre del 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. De la lectura del decreto ejecutivo, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción es la grave conmoción interna, debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, señalándose, adicionalmente, que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, ante lo cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, provocada por algunos miembros de la Policía Nacional. De allí, se puede observar que se cumple con lo contenido en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Además, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Justificación de la declaratoria

Conforme se destacó anteriormente, el Decreto Ejecutivo N.º 908 establece que debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, y pese

a que se realizó un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, por lo que es necesario declarar la renovación del estado de excepción. Este justificativo da cumplimiento con lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

El artículo 164 de la Norma Suprema señala que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto, objeto de estudio, se evidencia que el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Además, se establece que el período de duración de esta renovación de la declaratoria del estado de excepción es de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. Por tanto, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República señala los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo que se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales

Del análisis del presente decreto se puede observar que esta declaratoria se notificó a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dando cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el Presidente de la República,

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

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

en virtud de aquello, se considera que cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, debido a que las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa. Además, se señala como ámbito espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito. Por tanto, estas medidas tienen un período de duración de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

2) El Decreto Ejecutivo N°. 908 de 7 de octubre de 2011 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos acontecidos el jueves 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador, fueron públicos y notorios. Es por ello que dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, pusieron en peligro la seguridad interna y el orden público en todo el país, incumpliendo de esta manera con lo previsto en el artículo 158 de la Norma Suprema, es decir, con sus actos incumplieron su misión y por ende quebrantaron sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Conviene señalar además que luego de persistir dentro de un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley; y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar la renovación de la declaratoria del estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

Como consecuencia de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010 se generaron fuertes confrontaciones sociales entre la ciudadanía y la fuerza pública, así

como actos vandálicos, saqueos, cierre de carreteras y perjuicios económicos, por lo que estos hechos generaron una grave conmoción interna. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han superado; este aspecto generó un ambiente de inseguridad y de gran conmoción interna que impide a la Asamblea Nacional ejercer a plenitud las funciones que le confiere la Constitución y la ley. Por lo tanto, estos hechos permiten justificar la renovación de la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo, materia de este análisis, por cuanto lo que se busca es dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

El 30 de septiembre del 2010 se produjeron serias confrontaciones entre miembros de la fuerza pública y la ciudadanía, además de otros acontecimientos que provocaron un peligro inminente que terminó por generar una grave conmoción interna en el país. En la Asamblea Nacional la inseguridad es inminente, tanto para los asambleístas y funcionarios, como para los ciudadanos que acuden y acceden a esta Función del Estado, por lo que es necesario movilizar al personal militar de las Fuerzas Armadas a fin de garantizar el orden interno y la seguridad ciudadana en la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito. Estos hechos no pueden ser subsanados de forma inmediata por el régimen constitucional ordinario; por tanto, ante las circunstancias fácticas, es necesario que sean resueltos mediante la renovación de la declaratoria del estado de excepción, a fin de restablecer la seguridad y el orden público, para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

De conformidad con lo manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente renovación de la declaratoria de estado de excepción será de treinta días, desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito.

Asimismo, se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto este es la renovación del nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por cuanto aún se mantienen los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

En lo que respecta al control material de las medidas dictadas con fundamento en la renovación del estado de excepción, y establecidas en el artículo 123 de la

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

En el Decreto Ejecutivo N.º 908 se establecen medidas que disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, cuyo fin es precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, los hechos que han constituido la renovación del estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna. En este sentido, le corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

En lo principal, la palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

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

El artículo dos del Decreto Ejecutivo sub júdece señala:

Artículo 2- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

De allí que este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República determina que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; pero al producirse resistencia por parte de los miembros policiales de cumplir con su obligación constitucional, es menester que el Estado suplante esta carencia, debido a que no se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasionó un atentado al normal

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

desempeño del país; en aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, reemplace a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantiene los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de las y los asambleístas, del personal administrativo y de las y los ciudadanos que acuden a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

El artículo cuatro del Decreto Ejecutivo sub júdece, señala:

“Artículo 4.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.”

De ahí que, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proporcionar los recursos a las distintas instituciones estatales, por lo que la disposición del artículo 4 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades. Asimismo, lo mencionado guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, salvo los rubros correspondientes a salud y educación.

En virtud de aquello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas aún mantienen efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a renovar la declaratoria del estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que la renovación de la declaratoria del estado de excepción puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país. Ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generaron la misma no han sido superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la renovación de la declaratoria del estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos aún se

mantienen, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios, lo cual resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como ha dicho la Corte Constitucional del Ecuador en el dictamen N.º 0009-11-EE “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”.

De allí, podemos colegir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República y no exceder los mismos. En este punto, nos parece de suma importancia establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Asimismo, es importante señalar que el artículo 164 de la Constitución de la República ha determinado que se puede decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado, se enfatiza que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁷.

Además, es importante anotar que una característica particular, propia del estado de excepción, es que la atribución para su declaratoria la tiene únicamente el presidente de la República, lo que le permite a su vez, dentro del estado de excepción, tener facultades adicionales, facultades que para evitar su abuso de forma arbitraria o inconstitucional se encuentran específicamente anotadas en el artículo 165 de la Constitución y que se resumen en: la recaudación anticipada de tributos, el uso de fondos públicos destinados a otros fines, el cambio de la sede del Gobierno a otro lugar del territorio nacional, disponer censura previa para que los medios de comunicación social informen de manera estricta con relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, así como el establecimiento de zonas seguras en parte o en todo el territorio nacional. En caso de que se trate de conflictos armados externa o internamente, grave conmoción interna, calamidad pública o desastres naturales, el presidente tiene la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para solventar estas situaciones, así como la disposición para cerrar o habilitar puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Finalmente, el presidente tiene la

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

facultad de disponer la movilización y la requisición que sea necesaria durante el estado de excepción para solucionar una crisis, así como decretar la desmovilización nacional, una vez que se haya restablecido la normalidad.

En concordancia con el principio de proporcionalidad, las facultades que se le atribuyen al presidente de la República en el estado de excepción deben encontrarse a la medida de la situación de amenaza o peligro, lo que quiere decir que no necesariamente se pueden suspender todos los derechos, incluso puede no suspenderse ninguno de acuerdo a la situación, y tampoco es necesario que se adopten todas las medidas señaladas en el artículo 165 de la Constitución. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia N.º C-136/09 ha señalado que “las medidas deben aparejar el mínimo de sacrificio posible [...] el estrictamente necesario para conjurar la anormalidad”.

Por lo expuesto en líneas anteriores, se puede concluir que al realizar la diferenciación de los estados de excepción, por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no; mientras tanto, que en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que determina la Norma Suprema, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad, debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Conforme lo mencionado, se puede evidenciar que guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el caso *sub examine*, ha sido explícito en el presente Decreto Ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

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

La relación de causalidad se da en tanto la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina ha invocado la causal de conmoción interna que se ha suscitado como consecuencia de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, y que ha dejado a la Asamblea Nacional, representante de la Función Legislativa de la República del Ecuador, frágil, tanto en su sistema de seguridad como el sistema democrático del país, por lo que es necesario que se mantenga como medida el resguardo de sus instalaciones por parte de las Fuerzas Armadas, a fin de garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana en todas sus instalaciones para que de esta manera pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 encuentran su respectivo fundamento, en tanto se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad fruto de los hechos acontecidos por algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador, debido a que distorsionaron severamente su misión y abandonaron sus deberes que se encuentran contemplados en la Constitución y la ley, mediante lo sucedido el jueves 30 de septiembre de 2010. Adicionalmente, es válido resaltar que los efectos de tal suceso no se han superado, por lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. Es decir, el decreto ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

Al respecto, es preciso anotar que las medidas se adoptaron conforme al grado de crisis presentado, y siendo esta una grave conmoción interior, las medidas tomadas son las necesarias para requerir tal situación en función de los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Además, con las medidas tomadas se evita que los derechos de los ciudadanos y funcionarios de la Asamblea Nacional se vean afectados y a su vez se pueda mantener el control sobre la seguridad y normal funcionamiento de la Asamblea Nacional, por tanto con ello no existe el más mínimo impacto sobre los derechos y garantías.

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

Acorde al texto del Decreto Ejecutivo N.º 908, se evidencia que en relación a los derechos constitucionales, el núcleo esencial de los mismos no se ve afectado, debido a que se pretende justamente proteger los derechos para que sean ejercidos de forma normal, tanto por parte de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, así como por parte de los ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esta función del Estado. Para el efecto, en la presente renovación de la declaratoria del estado de excepción se observa que ni siquiera se están restringiendo y mucho menos limitando los derechos constitucionales.

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

La renovación de la declaratoria del estado de excepción ha sido emitida en función de las disposiciones constitucionales que delimitan su ámbito de aplicación y función, cumpliendo, como se observó anteriormente, con los requisitos formales para su declaratoria, por

tanto, con ello no se está interrumpiendo ni alternando el normal funcionamiento institucional del Estado, sino que por el contrario, se está asegurando cuando se solicita la movilización de las Fuerzas Armadas para que brinde seguridad y puedan ejercer de forma normal sus funciones constitucionales y legales.

Del análisis correspondiente, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la renovación de la declaratoria del estado de excepción, contenidas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, tienen el respectivo fundamento en base a los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Por lo demás, respecto a la necesidad, esta es evidente y con su adopción no se rebasa los límites constitucionales impuestos en la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, incluso en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos 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 Llor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0011-11-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

DICTAMEN N.º 007-15-DEE-CC

CASO N.º 0001-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo del artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-12-28 del 9 de enero de 2012, la renovación del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 12 de enero de 2012, certificó que el Decreto Ejecutivo N.º 998 del 06 de enero de 2012, tiene identidad con los casos Nros. 0002-11 EE, 0006-11-EE, 0009-11-EP, 0011-11-EE y 0012-11-EE, los que se encuentran en trámite y el caso N.º 0016-10-EE que ya fue resuelto.

El 19 de enero de 2012, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, se realizó el sorteo en tal virtud, le correspondió al ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt sustanciar la presente causa. Mediante providencia del 26 de enero de 2012 a las 09h00, avocó conocimiento de la presente causa.

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

El Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez constitucional Manuel Viteri

Olvera sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.° 021-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, por el cual se remite el expediente del caso.

El juez sustanciador mediante providencia del 22 de enero de 2013 a las 16h25, avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 998 del 6 de enero de 2012, referente a la renovación de la declaratoria de estado de excepción en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, por medio del cual se ordena continuar con la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, ante las secuelas de la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

N.° 998

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

“Que 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”.

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras a integridad física, psíquica, y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión

de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010, algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen en cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso;

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-012-0004 de 6 de enero de 2012, solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la Republica y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Artículo 3.- El periodo de duración de esta renovación del estado de excepción es de treinta días, contados a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifiquese esta renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrara en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 6 de enero de 2012.

Rafael Correa Delgado

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, en atención de lo dispuesto en el artículo 432 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

En atención a la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 998 del 06 de enero de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados

democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

Sin embargo, un estado de excepción practicado, si bien permite la suspensión del ejercicio y funcionamiento de derechos, garantías e instituciones que responden a la naturaleza de un estado democrático, también es una figura jurídica de práctica limitada. En ese sentido, encontramos que el derecho internacional regula el uso y el ámbito de suspensión durante un estado de excepción.

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

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.”

Asimismo, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8-87 indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos

humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado¹. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”.² Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

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

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

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

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

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

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

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

² Ibid., párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

1. El Decreto Ejecutivo N.º 998 del 6 de enero de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 166 de la Norma Suprema dispone que el presidente constitucional de la República, notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.º 998 por medio del cual se renueva la declaratoria del estado de excepción en todas las instituciones de la Asamblea Nacional fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si el decreto ejecutivo objeto de control constitucional se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, estos son los siguientes:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Se determina por parte de la Presidencia de la República que el 30 de septiembre del 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. De la lectura del Decreto Ejecutivo, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la renovación del estado de excepción por medio del cual se ordena que continúe la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna provocada por algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Norma Suprema, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Se da por tanto, cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

Justificación de la declaratoria

El Decreto Ejecutivo N.º 998, establece que en razón que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso, no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado se observa que como ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece que el período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo tanto, se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del decreto se determina que esta declaratoria se notifica a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 998 del 06 de enero de 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción fue suscrito por el presidente de la República, en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 998 del 6 de enero de 2012, esto, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas que tienen un período del estado de excepción, de treinta días a partir de su expedición.

2. El Decreto Ejecutivo N.º 998 del 6 de enero de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Son públicos y notorios los hechos acontecidos el 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, es decir, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa Función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley; y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

En el presente caso los hechos que han constituido el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, y provocado por miembros de la Policía Nacional. Sucesos que aún generan efectos, que no se han podido superar, por lo que existe el riesgo que nuevamente se genere una crisis interna en el caso de que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En atención a que la renovación del estado de excepción pretende dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales, la renovación del estado de excepción se encuentra justificada.

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

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta Función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales. Debido a que los hechos ocurridos fueron de tal gravedad que persiste el riesgo de crisis interna, situación delicada y excepcional que no puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario y demanda reforzar la seguridad del recinto legislativo.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de treinta días, desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito, conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N.º 998 del 06 de enero de 2012.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción; este Decreto, para renovación del estado de excepción, considera las actuales condiciones de la Función Legislativa, en atención a que aún se mantienen los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

Respecto del control material de las medidas adoptadas con fundamento en la renovación del estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.º 998, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno, la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso los hechos que han constituido el estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna en aquel sentido, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro es decir transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situaciones críticas en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

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

El artículo dos del Decreto Ejecutivo *sub judice*, señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto, de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasionó un atentado al normal desempeño del país, en aquel sentido, la situación de

conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantiene los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de las y los asambleístas, así como del personal administrativo y de las y los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo las circunstancias fácticas aún mantienen efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país. Ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generaron la misma no han sido superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la declaratoria de estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de un estado de excepción, puesto que, aunque los hechos que lo motivaron inicialmente no han sido superados, sus efectos aún se mantienen, es así que este Órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁷.

De esto podemos colegir que el estado de excepción, siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República, y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia, establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Así por un lado,

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

⁷ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

establecemos que en el artículo 164 de la Constitución se ha establecido que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

En el caso *sub examine* debido a lo ocurrido el 30 de septiembre de 2010, que provocó una grave conmoción interna, y en atención a que tal suceso aún genera efectos, es necesario resguardar las instalaciones de la Asamblea Nacional, para garantizar el cotidiano desarrollo político ecuatoriano y la seguridad de la ciudadanía en general. Con lo cual este estado de excepción es razonable y proporcional.

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

La relación de causalidad se da, en tanto, la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina, es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, puso en riesgo la seguridad de la ciudadanía y el desarrollo político ecuatoriano, por lo tanto, es necesario garantizar la defensa y protección de las instalaciones de la Asamblea Nacional.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 998, encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar una situación de grave inseguridad fruto de los hechos ocasionados por algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Lo cual colocó en una situación de indefensión a quienes acudieron al recinto legislativo. Por ello, es necesario que se garantice el resguardo y seguridad de las instalaciones de la Asamblea Nacional de la ciudad de Quito. Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En este contexto, el Decreto Ejecutivo materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Norma Suprema y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

Con la finalidad de garantizar la seguridad de las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito. En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 998, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afecten ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse en el caso *sub examine*, a este requisito. Ante el inminente

riesgo generado el 30 de septiembre de 2010, cuando algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión, es necesario resguardar las instalaciones del recinto legislativo. Por ello, es indispensable que exista movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional el orden interno y la seguridad ciudadana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

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

Conforme se desprende del texto del Decreto Ejecutivo materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles. En virtud de que no se ordena la suspensión de ninguno de los derechos constitucionalmente reconocidos, sino que se ordena exclusivamente, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional de Quito.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 998, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano, en atención a que se dirige exclusivamente a fortalecer la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad en las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la renovación de la declaratoria del estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 998 del 6 de enero de 2012, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos gozan de constitucionalidad, en tanto, se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además, las medidas son plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISION

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de Estado de Excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 998 de 6 de

enero de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos 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 Llor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0001-12-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

DICTAMEN N.º 008-15-DEE-CC

CASO N.º 0002-11-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Decreto Ejecutivo N.º 647

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la

República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-11-165 del 8 de febrero de 2011, la notificación de declaratoria de estado de excepción dictada mediante Decreto Ejecutivo N.º 647 del 8 de febrero de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República, el 8 de febrero de 2011.

El 03 de marzo de 2011, se realizó el sorteo; en tal virtud, le correspondió sustanciar la presente causa al exjuez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie.

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.

Decreto Ejecutivo N.º 727

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-11-555 del 11 de abril de 2011, la notificación de **renovación de declaratoria de estado de excepción** dictada mediante Decreto Ejecutivo N.º 727 del 9 de abril de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República, el 11 de abril 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.

El 11 de diciembre de 2012, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo; en tal virtud, le correspondió sustanciar la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. Posteriormente, el juez sustanciador, mediante providencia del 04 de enero de 2013 a las 11h50, avocó conocimiento de la presente causa.

II. DECRETOS OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad de los decretos ejecutivos N.º 647 del 8 de febrero de 2011 y N.º 727 del 09 de abril de 2011, que respectivamente, contienen, en el primer caso, la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que represente la Función Legislativa de la Policía Nacional y en el segundo, la decisión de renovación del Estado de excepción en dichas instalaciones, por medio de los cuales se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna respecto de los hechos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, el 30 de septiembre de 2010. Los referidos textos se transcriben íntegramente a continuación:

N.º 647

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

“Que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, Ínter cultural, 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”;

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad Integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión, de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;

Que el 30 de septiembre del 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional;

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso;

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-011-0189 de 3 de febrero de 2011 solicitó la declaratoria del estado de excepción por un lapso de sesenta días;

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

DECRETA

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 6.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial encárguense los ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 8 de febrero de 2011.

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

N.º 727

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

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

“Que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, Ínter cultural, 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”;

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad Integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión, de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;

Que el 30 de septiembre del 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional;

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del suceso;

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-011-0430 de 5 de abril del 2011 solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción; y,

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

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 6.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 09 de abril del 2011.

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman los decretos ejecutivos Nros. 647 del 8 de febrero y 727 del 9 de abril de 2011, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

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

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado¹. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”². Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

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

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

² *Ibíd.*, párrafo 27.

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

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

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

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

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

1. Los Decretos Ejecutivos Nros. 647 del 08 de febrero y 727 del 9 de abril de 2011 ¿cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. Los Decretos Ejecutivos Nros. 647 del 08 de febrero y 727 del 9 de abril de 2011 ¿cumplen con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **Los Decretos Ejecutivos Nros. 647 del 08 de febrero y 727 del 9 de abril de 2011 ¿cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Norma Suprema dispone que el presidente constitucional de la República notificará la declaratoria y renovación del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, se puede

advertir que tanto el Decreto Ejecutivo N.º 687 como el Decreto Ejecutivo N.º 727 por medio de los cuales se declara, respectivamente, el estado de excepción así como la renovación de dicho estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fueron notificados dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si los decretos ejecutivos, objeto de control constitucional, se encuentran conforme a lo que establece el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en los cuales, se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, que son los siguientes:

a) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Tanto en el Decreto Ejecutivo N.º 647 como el Decreto Ejecutivo N.º 727, se puede determinar por parte de la Presidencia de la República que el 30 de septiembre de 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. De la lectura de tales decretos ejecutivos, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna ocurrida por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Justificación de la declaratoria

Tanto el Decreto Ejecutivo N.º 647 como el Decreto Ejecutivo N.º 727 establecen que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, respecto de lo ocurrido el 30 de septiembre de 2010. Que a pesar

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado. El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario, por una parte, declarar el estado de excepción y por otra, renovar el mismo. Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva en todo el territorio de la República o en parte de este. En los decretos analizados se observa que como ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece además que por una parte, el período de duración de la declaratoria del Estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 647 es de sesenta días, mientras que el Decreto Ejecutivo N.º 727 que contiene la renovación de dicho estado, es de treinta días a partir de la suscripción de dicho decreto.

d) Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, los decretos objeto de análisis no contemplan derechos susceptibles de limitación, por lo que se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis de ambos decretos se determina que tales declaratorias se notifican a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

Tanto el Decreto Ejecutivo N.º 647 del 8 de febrero de 2011, mediante el cual se decretó el estado de excepción en todas

las instalaciones de la Asamblea Nacional, como el Decreto Ejecutivo N.º 727 del 9 de abril de 2011, mediante el cual se decretó la renovación de dicho estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas tanto en el Decreto Ejecutivo N.º 647 del 8 de febrero de 2011, como el Decreto Ejecutivo N.º 727 del 9 de abril de 2011, esto, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas, que tienen un período de sesenta días en el primer caso, como de renovación del estado de excepción de treinta días a partir de la suscripción de tales decretos ejecutivos.

2. Los Decretos Ejecutivos Nros. 647 del 08 de febrero y 727 del 9 de abril de 2011 ¿cumplen con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria de renovación del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Son públicos y notorios los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, es decir, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción así como su renovación en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

En el presente caso, los hechos que han constituido la declaratoria del estado de excepción así como su renovación, están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. Por cuanto, queda justificado que la declaratoria de estado de excepción así como su renovación, a través de los decretos ejecutivos materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de excepción así como de su renovación será respectivamente de sesenta días, la primera, y de treinta días, la segunda, desde la emisión de tales declaratorias, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto estos son nuevos decretos ejecutivos, los cuales consideran las condiciones de la Función Legislativa, por cuanto mantuvieron los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

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

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

Las medidas establecidas en los Decretos Ejecutivos Nros. 647 y 727, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, los hechos que han constituido la declaratoria del estado de excepción así como su renovación están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna; en aquel sentido, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción así como de su renovación son genuinas, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

Los artículos signados con el número 2, tanto del Decreto Ejecutivo N.º 647 como del Decreto Ejecutivo N.º 727 bajo examen, señalan de manera idéntica lo siguiente:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleísta, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante

la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en los artículos signados con el número 4 de ambos decretos ejecutivos es razonable y proporcional a las necesidades respecto a los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Aquello guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación, y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción así como de su renovación, obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción y posteriormente su renovación, ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

b) Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la **declaratoria de estado de excepción así como de su renovación**, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron; es así que este órgano no está en la capacidad

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios, lo cual resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁷.

De esto podemos colegir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Así, por un lado, el artículo 164 de la Constitución establece que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado, se destaca que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así, únicamente, podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁸. Además, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

[...]

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del Gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹.

Entonces, es necesario diferenciar un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados o simplemente, un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[...] El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”¹⁰.

Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad de los decretos ejecutivos analizados, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el caso *sub examine*, ha sido explícito en los decretos ejecutivos puestos en conocimiento de la Corte Constitucional.

⁷ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

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

La relación de causalidad se da en tanto la emisión de los decretos ejecutivos que se examinan es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por miembros de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional, por lo tanto, estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en los Decretos Ejecutivos Nros. 647 y 727 encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio el 30 de septiembre de 2010, debido a que, como quedó indicado previamente, algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En este contexto, los decretos ejecutivos materia de análisis, gozan de idoneidad porque fueron emitidos por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Norma Suprema y que su temporalidad, respectivamente, fue de sesenta días en el primer caso y de treinta en el segundo, a partir de su suscripción.

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

En las medidas adoptadas en los Decretos Ejecutivos Nros. 647 y 727, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y garantías constitucionales en virtud de lo cual, no cabe remitirse en el caso *sub examine* a este requisito.

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

Conforme se desprende del texto de los decretos ejecutivos materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido de los Decretos Ejecutivos Nros. 647 y 727, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria de estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 647 del 8 de febrero de 2011, así como de la renovación del mismo a través del Decreto Ejecutivo N.º 727 del 9 de abril de 2011, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 647 del 8 de febrero de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.
2. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 727 del 9 de abril de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos 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 Llor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0002-11-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

DICTAMEN N.° 009-15-DEE-CC

CASO N.° 0010-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.° T. 5554-SNJ-12-909 del 6 de agosto de 2012, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República, el 07 de agosto de 2012, 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, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 587 del 30 de noviembre de 2011, certificó que la presente acción tiene identidad con los casos Nros. 0002-11-EE, 0006-11-EE, 0009-11-EE, 0011-11-EE, 0012-11-EE, 0001-12-EE, 0002-12-EE, 0005-12-EE, 0008-12-EE, los que se encuentran pendientes del orden del día; 0016-10-EE, mismo que se encuentra resuelto y 0009-12-EE, que se encuentra en trámite.

El 13 de septiembre de 2012, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo; en tal virtud, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

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

El Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 02 de enero de 2013 a las 11h00, avocó conocimiento de la causa N.° 0010-12-EE, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, que contiene la declaratoria de estado de excepción en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna respecto de los hechos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, el 30 de septiembre del 2010. El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

No. 1258

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-012-01115- de 30 de julio de 2012 solicitó la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la

Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese los Ministros de Defensa y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy, 6 de agosto de 2012.

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1258 del 6 de agosto de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

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

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado¹. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”². Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

En el derecho interno, el artículo 165 de la Constitución de la República establece que: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad

de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

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

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

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

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

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1258 del 6 de agosto de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1258 del 6 de agosto de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **El Decreto Ejecutivo N.º 1258 del 6 de agosto de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Norma Suprema dispone que el presidente constitucional de la República notificará la

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

² *Ibíd.*, párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE del 04 de septiembre de 2013.

declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.º 1258 por medio del cual se declara el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si el decreto ejecutivo, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, que son los siguientes:

a) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Se determina por parte de la Presidencia de la República que el 30 de septiembre de 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. De la lectura del decreto ejecutivo, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna ocurrida por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Justificación de la declaratoria

El Decreto Ejecutivo N.º 1258 establece que debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, respecto de lo ocurrido el 30 de septiembre de 2010. Que a pesar del proceso intensivo de

recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado se observa que como ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece que el periodo de duración de este estado de excepción es de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

d) Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis, no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo que se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del decreto se determina que esta declaratoria se notifica a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 1258 del 6 de agosto de 2012, mediante el cual se decretó el estado de excepción fue suscrito por el presidente de la República; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

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

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, esto, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas que tienen un período del estado de excepción, de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo antes enunciado.

2. El Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Son públicos y notorios los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, es decir, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

En el presente caso, los hechos que han constituido el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. Por cuanto queda justificado que la declaratoria del

estado de excepción, a través del decreto ejecutivo materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de sesenta días desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto, este es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por cuanto mantuvieron los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control Material

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.° 1258, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, los hechos que han constituido el estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna; en aquel sentido, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina debe realizarse un análisis empleando el

principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

El artículo 2 del decreto ejecutivo *sub iudice* señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleísta, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello, guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

b) Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la declaratoria de estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual, resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁷.

De esto podemos colegir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República, y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Así, por un lado, el artículo 164 de la Constitución establece que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado se destaca que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así, únicamente, podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁸. Además, entre las

medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

[...]

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del Gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹.

Entonces es necesario diferenciar un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados o simplemente un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[...] El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”¹⁰.

Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o

⁷ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual, en el caso *sub examine*, ha sido explícito en el presente decreto ejecutivo puesto en conocimiento de la Corte Constitucional.

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

La relación de causalidad se da en tanto la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por miembros de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional, por lo tanto, estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1258 encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio el 30 de septiembre de 2010, debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En este contexto, el decreto ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Norma Suprema y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1258, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afectan ni

restringan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse en el caso *sub examine* a este requisito.

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

Conforme se desprende del texto del decreto ejecutivo materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.° 1258, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, que tienen relación al estado de excepción bajo análisis, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto, se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1258 del 6 de agosto de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos 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 Sení Pinoargote, en sesión del 27 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0010-12-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

DICTAMEN N.º 010-15-DEE-CC

CASO N.º 0011-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-12-1171 del 5 de octubre de 2012, la notificación de la declaratoria de renovación del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 8 de octubre de 2012, 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, publicado

en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, certificó que la referida acción, tiene identidad con los casos Nros. 0002-11-EE, 0006-11-EE, 0009-11-EE, 0011-11-EE, 0012-11-EE, 0001-12-EE, 0002-12-EE, 0005-12-EE, 0008-12-EE y 0009-12-EE, mismos que se encuentran pendientes en el orden del día; 0016-10-EE, el cual se encuentra resuelto y, 0010-12-EE, que se encuentra sustanciándose.

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

El 6 de febrero de 2013 en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo; en tal virtud, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire sustanciar la presente causa. Posteriormente, el juez sustanciador, mediante providencia del 25 de mayo de 2015 a las 11h00, avocó conocimiento de la presente causa.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, que contiene la declaratoria de renovación del estado de excepción en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna respecto de los hechos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, el 30 de septiembre de 2010. El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

No. 1318

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

Considerando:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establecen:

“Que 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”.

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-012-1410 de 2 de octubre de 2012, solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

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

Decreta:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de

esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifíquese esta renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 5 de octubre de 2012.

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de

los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

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

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8-87, indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones

del Estado¹. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”². Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

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

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

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

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

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

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en

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

² Ibid., párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

- 2) El Decreto Ejecutivo N.° 1318 del 5 de octubre de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. El Decreto Ejecutivo N.° 1318 del 5 de octubre de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 166 de la Norma Suprema dispone que el presidente constitucional de la República notificará la declaratoria de renovación del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.° 1318 por medio del cual se declara la renovación del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si el Decreto Ejecutivo, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en los cuales, se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, que son los siguientes:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Se determina por parte de la Presidencia de la República que el 30 de septiembre de 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. De la lectura del Decreto Ejecutivo, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la

República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna ocurrida por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Justificación de la declaratoria

El Decreto Ejecutivo N.° 1318 establece que debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, respecto de lo ocurrido el 30 de septiembre de 2010. Que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado se observa que el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece que el período de duración de la renovación del estado de excepción es de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo que se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del decreto se determina que esta declaratoria se notifica a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone

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

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

el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 1318 de 5 de octubre de 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, esto, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas, que tienen un período de renovación del estado de excepción, de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

1) El Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria de renovación del estado de excepción, para lo cual, verificará al menos lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Son públicos y notorios los hechos ocurridos el jueves 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, es decir, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión y por ende sus deberes

consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa Función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar la renovación del estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

En el presente caso, los hechos que han constituido la renovación del estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. Por cuanto, queda justificado que la declaratoria de renovación del estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana, y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de renovación del estado de excepción será de treinta días desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto este es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por cuanto mantuvieron los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N. °1318, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana, y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos, y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, los hechos que han constituido la renovación del estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna; en aquel sentido, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín “emerger”, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese “estado de necesidad” bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de

sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

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

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo *sub júdice* señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó a que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial, en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello, guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la declaratoria de renovación del estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual, resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la

necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁷.

De esto podemos colegir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Así, por un lado, el artículo 164 de la Constitución establece que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado, se destaca que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así, únicamente, podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁸. Además, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

- [...] 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del Gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹.

⁷ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en *Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles*; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

Entonces, es necesario diferenciar un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados o simplemente, un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[...] El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”¹⁰.

Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el caso *sub examine*, ha sido explícito en el presente decreto ejecutivo puesto en conocimiento de la Corte Constitucional.

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

La relación de causalidad se da, en tanto, la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de

los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, por miembros de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional; por lo tanto, estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1318 encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio el 30 de septiembre de 2010, debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En este contexto, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1318, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse en el caso *sub examine* a este requisito.

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

Conforme se desprende del texto del Decreto Ejecutivo materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1318, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria de renovación del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1318 del 5 de octubre de 2012, que tienen relación con el estado de excepción bajo análisis, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto, se respeten

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun, en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1318 del 5 de octubre de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 03 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0011-12-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio del 2015

DICTAMEN N.° 011-15-DEE-CC

CASO N.° 0002-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la Republica, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.° T.5554-SNJ-12-178 del 6 de febrero de 2012, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 7 de febrero de 2012, de conformidad con lo establecido en el tercer 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 la presente acción tiene identidad con los casos N.° 0002-11-EE, 0006-11-EE, 0009-11-EE, 0011-11-EE, 0012-11-EE y 0001-12-EE, los que se encontraban en trámite, y el caso N.° 0016-10-EE que se encuentra resuelto.

En virtud del sorteo realizado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 15 de febrero de 2012, le correspondió sustanciar la presente causa al entonces juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie, quien mediante auto del 23 de febrero de 2012, avocó conocimiento de la causa.

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

El Pleno del Organismo, el 18 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa.

Mediante auto del 02 de junio de 2015, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 1042 de mayo de 2012, que contiene la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar

la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, por estimar que las secuelas del suceso ocurrido el 30 de septiembre del 2010 no se han podido superar, lo cual podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer sus atribuciones y facultades.

El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

“No. 1042

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-0175- de 3 de febrero de 2012 solicitó la declaratoria del estado de excepción por un lapso de sesenta días;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito,
Distrito Metropolitano, el día de hoy 06 de Febrero 2012

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1042 del 06 de febrero de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

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

La Corte Constitucional, en dictamen N.º 003-15-DEE-CC determinó que el estado de excepción es:

“[...] un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal¹.

En concordancia con ello, en su dictamen N.º 001-13-DEE-CC² señaló que:

[...] Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad

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

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

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

Una vez analizado el caso, esta Corte Constitucional se pronunciará respecto de la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1042 a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 1042 del 6 de febrero del 2012 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 1042 del 6 de febrero del 2012 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

El Decreto Ejecutivo N.º 1042 del 6 de febrero del 2012 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 166 de la Constitución de la República establece el procedimiento para el establecimiento de un estado de excepción y determina que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, según se ha verificado en el expediente constitucional, el Decreto Ejecutivo N.º 1042, por medio del cual se declaró el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fue notificado oportunamente, dentro del plazo establecido por la Carta Suprema.

Dicho esto, corresponde a esta Corte analizar si el Decreto Ejecutivo, objeto de control constitucional, se

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 003-15-DEE-CC del 13 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 009-11-EE.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 04 de septiembre de 2013.

encuentra conforme a lo que establece el artículo 164 de la Constitución de la República³ y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que debe contener una declaratoria de estado de excepción:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Según consta en el Decreto Ejecutivo, objeto del presente análisis, los hechos que se identifican por parte de la Presidencia de la República hacen referencia a que el 30 de septiembre del 2010, algunos integrantes de la Policía Nacional abandonaron su misión de policías nacionales y por tanto también sus deberes constitucionales y legales. Señala además, que pese a un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de la función legislativa, las secuelas de tal suceso no se han podido superar.

Por consiguiente, de la lectura del Decreto Ejecutivo se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, por lo que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad y ha observado el artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

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

⁴ Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y,
2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

Justificación de la declaratoria

Como ya se ha dicho, el Decreto Ejecutivo N.º 1042 establece que es necesario declarar el estado de emergencia debido a que “algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley”.

Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado, su artículo 3 prevé, como ámbito territorial de aplicación, a la ciudad de Quito, concretamente, a todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Además, dicho artículo establece que el periodo de duración de este estado de excepción es de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El decreto objeto de análisis no contempla la suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales

Del análisis del Decreto Ejecutivo N.º 1042 se determina que, en su artículo 4, dispone su notificación a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.° 1042 del 6 de febrero del 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1042 del 6 de febrero del 2012.

El Decreto Ejecutivo N.° 1042 del 6 de febrero del 2012 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Para determinar la constitucionalidad material del estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos ocurridos el jueves 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador son de conocimiento público. Dichos policías, al abandonar su deber de proteger internamente y mantener el orden público del Estado, previsto en el artículo 158 tercer inciso de la Constitución de la República, en efecto, distorsionaron su misión e inobservaron sus deberes consagrados en la Constitución y la ley.

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

En el presente caso, los hechos que han justificado el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país el 30 de septiembre del 2010, como resultado de los actos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. Según señala el presidente de la República, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley.

Por tanto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo materia de este

análisis, busca dotar de la seguridad necesaria a la Función Legislativa para que pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales, así como para brindar seguridad tanto al personal de la Asamblea Nacional como a los ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

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

Según establece el decreto ejecutivo en cuestión, la seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, ejecutando para ello un plan de contingencia, con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de sesenta días desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto este es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por haberse mantenido los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

Respecto al control material de las medidas adoptadas con fundamento en la renovación del estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: **Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo**

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.° 1042 disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad

de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción interna, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones:

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar esta medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁵.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino solo una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo bajo análisis señala:

“La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito”.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, el de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte

de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en el caso concreto de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó a que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 5 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades respecto a los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Aquello guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación, y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad, dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, se estima que la declaratoria de estado de excepción resulta razonable, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios, lo cual hace necesaria y razonable la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Tal como señaló la Corte Constitucional en su dictamen N.º 003-15-DEE-CC:⁶

“Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna”.

En consecuencia, de lo dicho se evidencia que en el presente caso se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos, inclusive en un régimen de excepcionalidad, debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria, lo cual ha sido explícito en el decreto ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

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

En el presente caso se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata, pues la emisión del Decreto Ejecutivo es consecuencia de la grave situación que vivió el país como resultado de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por algunos integrantes de la Policía Nacional, y tiene como fin garantizar la seguridad dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1042 se da, en tanto se implementan los medios necesarios para enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio a partir de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010.

La medida adoptada en el decreto moviliza las Fuerzas Armadas para que ellos se ocupen de la soberanía, el orden interno y la seguridad en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, con lo cual constituye la medida adecuada e idónea para cumplir el fin perseguido por el estado de excepción, que es garantizar la seguridad de todas aquellas personas que acceden a esa función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Adicionalmente, cabe recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, con lo cual era necesario garantizar la seguridad en sus instalaciones. En este contexto, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad.

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

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1042, por su naturaleza, no tienen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y/o garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse a este requisito.

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

Como ya se ha dicho, conforme se desprende del texto del Decreto Ejecutivo no se evidencia ninguna restricción o limitación a los derechos constitucionales, por lo que no puede considerarse que pueda haber una afectación al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1042, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional colige que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1042 del 6 de febrero del 2012, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente, y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 003-15-DEE-CC, del 13 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 009-11-EE.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1042 del 6 de febrero del 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, 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 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0002-12-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió el presente dictamen el día viernes 19 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio de 2015

DICTAMEN N.° 012-15-DEE-CC**CASO N.° 0008-12-EE****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la Republica, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.° T. 5554-SNJ-12-554 del 7 de mayo de 2012, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 8 de mayo de 2012, 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 la presente acción tiene identidad con los casos Nros. 0002-11-EE; 0006-11-EE; 0009-11-EE; 0011-11-EE; 0012-11-EE; 0001-12-EE y, 0002-12-EE, los mismos que a la fecha se encontraban pendientes del orden del día; además el caso N.° 0005-12-EE que se encontraba en sustanciación y, el caso N.° 0016-10-EE, que se encuentra resuelto.

En virtud del sorteo realizado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 17 de mayo de 2012, le correspondió sustanciar la presente causa a la entonces jueza constitucional Nina Pacari Vega, quien mediante auto del 22 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la causa.

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

El Pleno del Organismo, el 18 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la presente causa.

Mediante auto del 02 de junio de 2015, el juez sustanciador avocó conocimiento de la misma.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 1163 del 7 de mayo de 2012, que contiene la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito; por medio del cual, se ordena la movilización

nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, por estimar que las secuelas del suceso ocurrido el 30 de septiembre del 2010, no se han podido superar, lo cual podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer sus atribuciones y facultades.

El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

No. 1163

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

‘La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza’.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del suceso.

Que la Asamblea nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-012-0758- de 3 de mayo de 2012 solicitó la declaratoria del estado de excepción por un lapso de sesenta días;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El periodo de duración del estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa y Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito,
Distrito Metropolitano, el día de hoy **siete de Mayo 2012**.

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

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

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

En concordancia con ello, en su dictamen N.º 001-13-DEE-CC², señaló que:

[...] Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o

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

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

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

Una vez analizado el caso, esta Corte Constitucional se pronunciará respecto de la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1163 a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo del 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo del 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **El Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo del 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Constitución de la República establece el procedimiento para el establecimiento de un estado de excepción y determina que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, según se ha verificado en el expediente constitucional, el Decreto Ejecutivo N.º 1163 por medio del cual se declaró el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fue notificado oportunamente, dentro del plazo establecido por la Carta Suprema.

Dicho aquello, corresponde a esta Corte analizar si el Decreto Ejecutivo, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164 de

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 003-15-DEE-CC, de 13 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 009-11-EE.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

la Constitución de la República³ y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ en los cuales, se establecen las causales y los requisitos de forma que debe contener una declaratoria de estado de excepción:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Según consta en el Decreto Ejecutivo objeto del presente análisis, los hechos que se identifican por parte de la Presidencia de la República hacen referencia a que el 30 de septiembre del 2010, algunos integrantes de la Policía Nacional abandonaron su misión de policías nacionales y por tanto también sus deberes constitucionales y legales. Señala además, que pese a un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de la función legislativa, las secuelas de tal suceso no se han podido superar.

Por consiguiente, de la lectura del Decreto Ejecutivo, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, por lo que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad y ha dado cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

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

⁴ Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y,
2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

Justificación de la declaratoria

Como ya se ha dicho, el Decreto Ejecutivo N.º 1163 establece que es necesario declarar el estado de emergencia debido a que “algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley”.

Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado, su artículo 3 prevé, como ámbito territorial de aplicación, a la ciudad de Quito, concretamente, a todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Además, dicho artículo establece que el periodo de duración de este estado de excepción es de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El decreto objeto de análisis no contempla la suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del decreto ejecutivo N.º 1163 se determina que, en su artículo 4, dispone su notificación a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.° 1163 del 7 de mayo del 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1163 del 7 de mayo del 2012.

2. El Decreto Ejecutivo N.° 1163 del 7 de mayo del 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Para determinar la constitucionalidad material del estado de excepción es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador son de conocimiento público. Dichos policías, al abandonar su deber de proteger internamente y mantener el orden público del Estado, previsto en el artículo 158 tercer inciso de la Constitución de la República, en efecto, distorsionaron su misión e inobservaron sus deberes consagrados en la Constitución y la ley.

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

En el presente caso, los hechos que han justificado el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país el 30 de septiembre del 2010, como resultado de los actos ocurridos, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. Según, señala el presidente de la República, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley.

Por tanto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria a la Función Legislativa para que pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales, así como para brindar seguridad tanto al personal de la Asamblea Nacional como a los ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

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

Según establece el decreto ejecutivo en cuestión, la seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, ejecutando para ello un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de sesenta días desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto este es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por haberse mantenido los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.° 1163, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas

las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción interna, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones:

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar esta medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁵.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino solo una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo bajo análisis, señala:

La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, el de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz

y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en el caso concreto, de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasionó un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial, en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 5 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades respecto de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Aquello guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación, y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma, no fueron superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, se estima que la declaratoria de estado de excepción resulta razonable, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual, hace necesaria y razonable la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Tal como señaló la Corte Constitucional en su dictamen N.º 003-15-DEE-CC:⁶

Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, de lo dicho, se evidencia que en el presente caso se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria; lo cual ha sido explícito en el decreto ejecutivo puesto en conocimiento de la Corte Constitucional.

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

En el presente caso se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata pues la emisión del Decreto Ejecutivo es consecuencia de la grave situación que vivió el país como resultado de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por algunos integrantes de la Policía Nacional; y tiene como fin el garantizar la seguridad dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1163 se dan, en tanto, se implementan los medios necesarios para enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio a partir de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, pues, según se establece en el decreto, sus secuelas aún no se han podido superar.

La medida adoptada en el decreto moviliza las fuerzas armadas para que ellos se ocupen de la soberanía, el orden interno y la seguridad en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, con lo cual constituye la medida adecuada e idónea para cumplir el fin perseguido por el estado de excepción que es garantizar la seguridad de todas aquellas personas que acceden a esa función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Adicionalmente, cabe recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, con lo cual, era necesario garantizar la seguridad en sus instalaciones. En este contexto, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad.

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

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1163, por su naturaleza, no tienen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y/o garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse a este requisito.

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

Como ya se ha dicho, conforme se desprende del texto del Decreto Ejecutivo no se evidencia ninguna restricción o limitación a los derechos constitucionales, por lo que no puede considerarse que pueda haber una afectación al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1163, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional colige que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo del 2012, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad,

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N° 003-15-DEE-CC, de 13 de mayo de 2015, dentro del caso N° 009-11-EE.

territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1163 del 7 de mayo del 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, 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 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0008-12-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió el presente dictamen el día viernes 19 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de junio de 2015

DICTAMEN N.º 013-15-DEE-CC

CASO N.º 0001-13-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Lenin Moreno Garcés, presidente constitucional de la República del Ecuador, encargado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T.5554-SNJ-13-113 del 4 de febrero de 2013, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 6 de febrero de 2013, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la presente acción tiene identidad con los casos Nros. 0002-11-EE; 0006-11-EE; 0009-11-EE; 0011-11-EE; 0012-11-EE, los que se encontraban en trámite y, el caso N.º 0016-10-EE que se encuentra resuelto.

En virtud del sorteo realizado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, el 6 de febrero de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa al juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 02 de junio de 2015, avocó conocimiento de la presente causa.

II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1428 de mayo de 2013, que contiene la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, por estimar que las secuelas del suceso ocurrido el 30 de septiembre del 2010, no se han podido superar, lo cual podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer sus atribuciones y facultades.

El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

No. 1428

**LENIN MORENO GARCES
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA, ENCARGADO**

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-2013-044- de 24 de enero de 2013 solicitó la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy cuatro de Febrero del dos mil trece.

Lenin Moreno Garcés

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA, ENCARGADO**

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero de 2013, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

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

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

En concordancia con ello, en su dictamen N.º 001-13-DEE-CC², señaló que:

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

En este contexto, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis ya sea evitando o mitigando las

amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

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

Una vez analizado el caso, esta Corte Constitucional se pronunciará respecto de la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1428 a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **El Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Constitución de la República establece el procedimiento para el establecimiento de un estado de excepción y determina que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, según se ha verificado en el expediente constitucional, el Decreto Ejecutivo N.º 1428 por medio del cual se declaró el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, fue notificado oportunamente, dentro del plazo establecido por la Carta Suprema.

Dicho esto, corresponde a esta Corte analizar si el Decreto Ejecutivo, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164 de la Constitución de la República³ y los artículos 120 y 122

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 003-15-DEE-CC, de 13 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 009-11-EE.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC. Caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

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

de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ en los cuales, se establecen las causales y los requisitos de forma que debe contener una declaratoria de estado de excepción:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Según consta en el Decreto Ejecutivo objeto del presente análisis, los hechos que se identifican por parte de la Presidencia de la República hacen referencia a que el 30 de septiembre del 2010, algunos integrantes de la Policía Nacional abandonaron su misión de policías nacionales y por tanto, también sus deberes constitucionales y legales. Señala además, que pese a un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de la función legislativa, las secuelas de tal suceso no se han podido superar.

Por consiguiente, de la lectura del Decreto Ejecutivo, se colige que la causal invocada por el presidente de la República (e), Lenin Moreno Garcés, para la expedición del estado de excepción, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, por lo que el presidente de la República encargado, ha cumplido con esta solemnidad y ha observado el artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Justificación de la declaratoria

Como ya se ha dicho, el Decreto Ejecutivo N.º 1428 establece que es necesario declarar el estado de emergencia debido a que “algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la Ley”.

⁴ Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y,
2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

Este justificativo determina el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado, su artículo 3 prevé, como ámbito territorial de aplicación, a la ciudad de Quito, concretamente, a todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Además, dicho artículo establece que el periodo de duración de este estado de excepción es de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El decreto objeto de análisis no contempla la suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del Decreto Ejecutivo N.º 1428 se determina que, en su artículo 4, dispone su notificación a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República encargado, Lenin Moreno Garcés; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1428 del 4 de febrero del 2013.

2. El Decreto Ejecutivo N.° 1428 del 4 de febrero del 2013, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Para determinar la constitucionalidad material del estado de excepción es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador son de conocimiento público. Dichos policías, al abandonar su deber de proteger internamente y mantener el orden público del Estado, previsto en el artículo 158 tercer inciso de la Constitución de la República, en efecto, distorsionaron su misión e inobservaron sus deberes consagrados en la Constitución y la ley.

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

En el presente caso, los hechos que han justificado el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país el 30 de septiembre del 2010, como resultado de los actos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional. Según señala el presidente de la República encargado, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han superado, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley.

Por tanto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria a la Función Legislativa para que pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales; así, como para brindar seguridad tanto al personal de la Asamblea Nacional como a los ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

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

Según establece el decreto ejecutivo en cuestión, la seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal

de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana, ejecutando para ello un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de sesenta días desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción, por cuanto, este, es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por haberse mantenido los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.° 1428 disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, a fin de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción interna, para lo cual, se realizan las siguientes consideraciones:

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control

de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar esta medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁵.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino, solo una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo bajo análisis, señala:

La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

Este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, el de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en el caso concreto, de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasionó un atentado al normal desempeño del país. En aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello, guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 5 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades respecto a los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Aquello, guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación, y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, se estima que la declaratoria de estado de excepción resulta razonable, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual hace necesaria y razonable la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

Tal como señaló la Corte Constitucional en su dictamen N.º 003-15-DEE-CC:⁶

Coligiendo, podemos diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, de lo dicho, se evidencia que en el presente caso se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria; lo cual, ha sido explícito en el decreto ejecutivo puesto en conocimiento de la Corte Constitucional.

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

En el presente caso se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata pues la emisión del Decreto Ejecutivo es consecuencia de la grave situación que vivió el país como resultado de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por algunos integrantes de la Policía Nacional y tiene como fin el garantizar la seguridad dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1428 se dan, en tanto, se implementan los medios necesarios para enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio a partir de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, pues, según se establece en el decreto, sus secuelas aún no se han podido superar.

La medida adoptada en el decreto moviliza las fuerzas armadas para que ellos se ocupen de la soberanía, el orden interno y la seguridad en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, con lo cual constituye la medida adecuada e idónea para cumplir el fin perseguido por el estado de excepción que es garantizar la seguridad de todas aquellas personas que acceden a esa función del Estado, en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

Adicionalmente, cabe recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer

a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, con lo cual era necesario garantizar la seguridad en sus instalaciones. En este contexto, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad.

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

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1428, por su naturaleza, no tienen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y/o garantías constitucionales en virtud de lo cual, no cabe remitirse a este requisito.

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

Como ya se ha dicho, conforme se desprende del texto del Decreto Ejecutivo, no se evidencia ninguna restricción o limitación a los derechos constitucionales, por lo que no puede considerarse que pueda haber una afectación al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1428, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional colige que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto, se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es clara y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1428 del 4 de febrero del 2013, dictado por Lenin Moreno Garcés, presidente constitucional de la República del Ecuador, encargado.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N° 003-15-DEE-CC, de 13 de mayo de 2015, dentro del caso N° 009-11-EE.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, 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 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0001-13-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió el presente dictamen el día viernes 19 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 017-15-SIN-CC

CASO N.° 0049-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 27 de septiembre de 2011, el señor José Luis Santos García, en su calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, ECAPAG, presentó acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general en contra de la Resolución S/N de la

Corte Nacional de Justicia, emitida el 5 de enero de 2011 y publicada en el Registro Oficial N.° 393 del 25 de febrero de 2011.

El 27 de septiembre de 2011, la Secretaria General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.° 0049-11-IN, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción

Mediante auto del 09 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de la causa y la admitió a trámite. En igual sentido, dispuso el traslado de dicho auto y de la demanda al presidente de la Corte Nacional de Justicia, a fin que intervenga en el proceso defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días.

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 del Organismo, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 14 de abril de 2014, avocó conocimiento y dispuso la notificación de la recepción del proceso a las partes procesales.

Disposición Jurídica demandada

Resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, publicada en el Registro Oficial N.° 393 del 25 de febrero de 2011, que textualmente señala:

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que los artículos 184.2 y 185 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial número 449, de 20 de octubre del 2008, establecen como una función de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, integrados por las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, para lo cual debe remitirse el fallo al Pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad, bajo prevención que de no pronunciarse en dicho plazo, o en caso de ratificar el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria;

Que los artículos 180.2 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial número 544, de 9 de marzo del 2009, establece que al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales, fundamentado en los fallos de triple reiteración, debiendo la resolución mediante la cual se declare la existencia de un precedente jurisprudencial obligatorio, contener únicamente el punto de derecho respecto

del cual se ha producido la triple reiteración, el señalamiento de la fecha de los fallos y los datos de identificación del proceso, lo que se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio;

Que la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, en cumplimiento de sus facultades jurisdiccionales, ha emitido las siguientes sentencias dentro de los siguientes juicios: Resolución No. 596-10, dictada el 28 de septiembre de 2010, dentro del juicio No. 508-07 que por reclamaciones de índole laboral sigue Leonor Chávez Rezábala en contra de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG); Resolución No. 597-10, dictada el 28 de septiembre de 2010, dentro del juicio de trabajo No. 842-07 que sigue María Lozano Castillo en contra de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG); Resolución No. 332-10, dictada el 31 de mayo de 2010, dentro del juicio No. 504-06 que por reclamaciones de índole laboral sigue Laura Benítez Arteta, en contra de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG); Resolución No. 262-10, dictada el 26 de abril de 2010, dentro del juicio de trabajo No. 263-08 que sigue Jorge Novillo Bones en contra de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG); en las cuales, con el fin de proteger los derechos de los trabajadores considerando el sentido más favorable, teniendo en cuenta que son la parte más débil de la relación contractual, se ha reiterado el criterio respecto a que el bono o subsidio de comisariato y por transporte deben ser considerados como parte de la remuneración para el pago de las indemnizaciones a que tienen derecho los trabajadores, resoluciones respecto de las cuales el Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia ha emitido informe motivado;

RESUELVE:

Artículo 1.- Confirmar el criterio expuesto por la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe remitido por el Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia y en consecuencia declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, que permite llenar el vacío existente sobre el alcance del artículo 95 del Código de Trabajo en el sentido de que:

PRIMERO: Se considerará como parte de la remuneración, para el pago de las indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador de conformidad con el artículo 95 del Código del Trabajo, el o los bonos o subsidios de comisariato y/o por transporte que se paguen mensualmente.

Artículo 2.- Disponer que la Secretaria General de la Corte Nacional de Justicia, remita copias certificadas de la presente resolución al Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia, para su sistematización; y, al Registro Oficial y Gaceta Judicial para su inmediata publicación.

Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador.

Dado y firmado en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en el salón de sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los cinco días del mes de enero del año dos mil once.

Fundamentos y pretensión de la demanda de inconstitucionalidad

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante manifiesta que la Primera Sala Especializada de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia expidió cuatro sentencias sobre un mismo tema en contra de su representada, determinando que para el pago de las indemnizaciones a las que tienen derecho los trabajadores, debe ser considerado el subsidio de comisariato y transporte, alegando con ello (la Corte Nacional), que se ha llenado un vacío existente en el artículo 95 del Código del Trabajo¹.

Esto, a su criterio, implica una transgresión al artículo 426 de la Constitución de la República², puesto que:

al ser la Función Judicial un organismo que congrega a la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, y por tanto en una institución del estado (sic), debía obligatoriamente, aplicar el Artículo 172 de la Carta Suprema, que es el de administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y finalmente la ley (...).

Por otro lado, señala que el cuarto inciso del artículo 328 de la Constitución de la República es claro, “al determinar que para el pago de indemnizaciones la remuneración comprende todo, excepto los subsidios”, y considera que lo que los extrabajadores han demandado a su representada mediante juicios laborales, no son precisamente las indemnizaciones, sino más bien la indexación del valor que reciben por jubilación, lo cual, a su parecer, implica la equiparación del valor del salario mínimo vital al salario básico unificado, y a más de ello el comisariato, monto que alguna vez fue pactado dentro del contrato colectivo de la empresa, pero que en dicho contrato no se establecía su pago a los jubilados.

¹ El artículo 95 del Código del Trabajo citado en su demanda, corresponde a la Codificación 2005-017, no obstante, el artículo sufrió dos reformas posteriores: reformado por Art. 4 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 644 de 29 de Julio del 2009; e, inciso segundo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de Diciembre del 2010; mientras que su demanda corresponde al año 2011.

² Constitución de la República, artículo 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

De esta manera, asegura que la interpretación efectuada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia vulnera el principio de interpretación literal consagrado en el artículo 427 de la Constitución de la República, ya que no podía incluirse en el rubro de jubilación, el subsidio correspondiente a comisariato debido a que el propio artículo 328 de la Carta Fundamental no lo contempla ni tampoco el artículo 95 del Código de Trabajo.

Finalmente, indica que mediante Ley N.º 121, publicada en el Registro Oficial N.º 378 del 07 de agosto de 1998, el Estado asumió las deudas internas y externas de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil ECAPAG y reguló las indemnizaciones de los trabajadores, sustituyendo así lo determinado en el contrato colectivo, por lo que este quedó sin efecto jurídico.

Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas

El accionante alega como principales normas constitucionales vulneradas, aquellas contenidas en los artículos 3.4³, 33⁴ y 328⁵ de la Constitución de la República.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita:

³ Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico

⁴ Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

⁵ Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.

El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.

Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.

Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.

Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas 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.

(...) Con todos estos antecedentes, amparado en lo dispuesto en el Artículo 439 de la Constitución de la República del Ecuador, y fundamentado en las garantías constitucionales aquí invocadas, a nombre y en representación de la EMPRESA CANTONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUAYAQUIL, comparezco ante ustedes a fin de solicitar(...) en sentencia declaren la inconstitucionalidad de la disposición jurídica contenida en la Resolución s/n del pleno de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 5 de enero del 2011, publicada en el Registro Oficial N0. 393 del 25 de Febrero del 2011, por existir contradicción normativa, que por vía interpretativa no es posible la adecuación al ordenamiento constitucional.

Contestaciones a la demanda

Pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia

El doctor Carlos Ramírez Romero, en calidad de presidente de la Corte Nacional de Justicia, presenta su informe de descargo, que en lo principal expone:

Que la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad guarda estricta conformidad con lo consagrado en el quinto inciso del artículo 328 de la Constitución de la República, al sostener que el bono de comisariato, al igual que el subsidio de transporte, forman parte de la remuneración que debe ser pagada mensualmente, por ser retribuciones que tienen el carácter de normales, que ningún reglamento o ley pueden excluir. Por lo que señala que forman parte de la remuneración para el pago de las indemnizaciones al trabajador, en concordancia con el artículo 95 del Código del Trabajo, y el cual a su vez encuentra sustento en los artículos 35 y 326 numeral 3 de la Constitución de la República.

Finalmente, indica que la resolución impugnada no constituye acto administrativo de carácter general ni obligatorio, pues para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio, los operadores de justicia sustentarán sus decisiones en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, para luego ser aprobado unánimemente por la Sala.

Pronunciamiento de terceros con interés en la causa

El doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, presenta su informe, que en lo principal establece:

Dicha demanda no señala motivos claros y contundentes para que pueda considerarse que existe una inconstitucionalidad; únicamente se fundamenta en supuestas equivocaciones de derecho incurrido por los jueces de la Corte Nacional de Justicia.

Indica también que la demanda no se refiere a ninguno de los principios contenidos en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por el contrario, considera que se limita a realizar una exposición donde reprodujo el argumento que sostuvo en los juicios en los que recibió sentencia desfavorable.

Manifiesta que el artículo 328 de la Constitución de la República es claro en su tenor literal, pues establece que para efectos del cálculo de indemnizaciones laborales, deben incluirse todos los rubros que recibe el trabajador y que tienen carácter de normales. Así, la Corte Nacional de Justicia, a su parecer, consideró que las retribuciones por comisariato y transporte tienen por lo general el carácter de permanentes, por lo que, cuando exista tal carácter en el pago, deben formar parte de los rubros que se entienden parte de la remuneración para efectos del pago de indemnizaciones.

Finalmente, en base a lo expuesto, solicita a esta Corte Constitucional que en sentencia deseche la demanda de inconstitucionalidad propuesta y declare que la misma no contraviene las normas previstas en la Constitución de la República.

Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado

A fs. 101 del expediente constitucional se desprende el escrito presentado por el doctor Jorge Badillo Coronado, director nacional de Patrocinio subrogante, delegado del procurador general del Estado, quien señala casillero constitucional para recibir las notificaciones correspondientes.

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 conocer y resolver 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.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la acción de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general, de conformidad con 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 los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional.

De esta manera, el principal objetivo de esta acción es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, evitando que las normas promulgadas por el legislativo

o por autoridades públicas con facultades normativas, contradigan las normas constitucionales. Así, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador ejercer dicho control, conforme lo determinado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, que consagra entre las competencias de la Corte Constitucional: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

De esta forma, corresponde a esta Corte realizar un control abstracto *a posteriori* y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución.

En este orden de ideas, cabe mencionar que esta acción pública de inconstitucionalidad se hace extensiva a actos normativos de carácter general emitidos por organismos o autoridades estatales, por lo que es necesario determinar si un acto normativo realizado por la Corte Nacional de Justicia es objeto de control de constitucionalidad.

Para este efecto, es menester señalar que de acuerdo a las funciones contempladas en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Nacional puede desarrollar un sistema de precedentes en base a los fallos de triple reiteración, en concordancia con el artículo 185 ibídem. Por lo expuesto, al tratarse de una resolución que contiene un precepto normativo de naturaleza abstracta, la Corte Constitucional es competente para efectuar el control abstracto de constitucionalidad, no así en “(...) el evento que se tratase de la aplicación de dicho precepto normativo abstracto en un caso concreto, es decir, cuando aquella disposición normativa se transforma en norma gracias a la interpretación del juzgador en un caso puntual o específico, el control abstracto de constitucionalidad sería impertinente y debería activarse otro método de control constitucional, el control concreto”⁶.

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de forma y de fondo de las normas impugnadas.

Planteamiento y resolución de problemas jurídicos

Tomando en cuenta los argumentos presentados por las partes, así como el estado de las normas impugnadas en tanto a su vigencia, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis, tanto formal como de fondo, a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

Control formal

La resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia, del 05 de enero de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 393 del 25 de febrero de 2011 ¿observó los requisitos formales, determinados en la Constitución de la República?

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-14-SIN-CC, caso N.º 0062-12-IN

Para iniciar con el control formal sobre la resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 393 del 25 de febrero de 2011, es necesario señalar que de conformidad con lo determinado en el artículo 178 de la Constitución de la República, se le reconoce a la Corte Nacional de Justicia como el órgano jurisdiccional encargado de administrar justicia, para lo cual la ley establecerá su organización, ámbito competencial y funciones, además de todo lo necesario para la administración de justicia del país⁷.

En este contexto, el artículo 184 de la Constitución de la República determina las principales funciones de este Organismo, aparte de aquellas establecidas en la ley. Así, su numeral segundo faculta a la Corte Nacional de Justicia para el desarrollo de un sistema de precedentes cuya fuente son los fallos de triple reiteración⁸. En esta misma línea, la Constitución determina además que aquellas “sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto” constituirán jurisprudencia obligatoria, previa deliberación del Pleno de este Organismo, que cuenta con sesenta días, para que se pronuncie respecto de su conformidad. Dichos precedentes deberán ser observados por los operadores de justicia al momento de emitir sus fallos⁹.

⁷ Constitución de la República, Art. 178.- Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las cortes provinciales de justicia; 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley; 4. Los juzgados de paz.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley.

La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.

La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

⁸ Constitución de la República, Art. 184.- 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; 2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración; 3. Conocer las causas que se inicien contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero; 4. Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia.

⁹ Constitución de la República, artículo 185.- Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala.

Así, de la revisión de los considerandos expuestos en la resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, se verifica que, efectivamente, este Organismo fundamenta su resolución en las normas contenidas en los artículos 184 numeral 2, y 185 de la Constitución de la República.

Además, esta Corte observa que la Corte Nacional de Justicia fundamenta su resolución en normas infra constitucionales debidamente contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial¹⁰, así como en las sentencias emitidas en los juicios: a) N.º 508-07, resolución N.º 596-10 del 28 de septiembre de 2010; b) juicio laboral N.º 842-07, resolución N.º 597-10 del 28 de septiembre de 2010; c) juicio N.º 504-06, resolución N.º 332-10 del 31 de mayo de 2010; d) juicio de trabajo N.º 263-08, resolución N.º 262-10 del 26 de abril de 2010, en las cuales “se ha reiterado el criterio respecto a que el bono o subsidio de comisariato y por transporte deben ser considerados como parte de la remuneración para el pago de las indemnizaciones a que tienen derecho los trabajadores”, las mismas que han servido como base para la emisión del informe motivado por parte del Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia de ese Organismo.

En base a lo expuesto en párrafos precedentes, esta Corte Constitucional observa que la resolución, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, ha cumplido con los requisitos formales para su expedición, por lo que no se ha encontrado ninguna vulneración en contra de disposiciones constitucionales.

Control material

Con la finalidad de realizar un control integral, la Corte Constitucional procede a realizar el control respecto a las posibles inconstitucionalidades por el fondo manifestadas por el legitimado activo. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

La resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 393 del 25 de febrero de 2011 ¿vulnera la disposición contenida en el inciso quinto del artículo 328 de la Constitución de la República?

Como se ha dicho, corresponde a esta Corte Constitucional efectuar el examen por el fondo o examen material de la disposición normativa de carácter abstracto contenida en la resolución antes citada, para lo cual este Organismo considera oportuno establecer el texto que será objeto de control abstracto de constitucionalidad:

PRIMERO: Se considerará como parte de la remuneración, para el pago de las indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador de conformidad con el artículo 95 del Código del Trabajo, el o los bonos o subsidios de comisariato y/o por transporte que se paguen mensualmente.

¹⁰ Contrastar con artículos 180.2 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Una vez determinada la norma objeto del presente examen, esta Corte se referirá a la disposición constitucional alegada como vulnerada por parte del accionante, siendo esta la norma contenida en el artículo 328 de la Constitución de la República. En este sentido, corresponde indicar, a manera de preámbulo, que el artículo 33 ibídem consagra el derecho al trabajo, el mismo que constituye:

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.

De esta forma, el derecho al trabajo se configura a través de una serie de elementos que lo componen, que en el presente caso constituye el derecho a percibir una remuneración y retribución justa por el trabajo efectuado. En otras palabras, el derecho al trabajo se articula con el efectivo goce de otros derechos reconocidos en la Constitución de la República, como el derecho a la remuneración justa, contemplado en el artículo 328 ibídem. Es necesario recordar que estos derechos, conforme a la propia Constitución, son irrenunciables e intangibles¹¹.

En igual sentido, como parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado también, “Protocolo De San Salvador”, consagra en su artículo sexto el derecho al trabajo, el cual, en su numeral primero determina que “[T]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”; cuyo goce se debe efectuar en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, conforme lo determina el artículo 7 ibídem.

Este artículo establece obligaciones para los Estados partes, entre las que se encuentra:

- a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familiares y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

Es decir, el derecho al trabajo engloba el efectivo goce de otros derechos vinculados y reconocidos en la Constitución. De manera específica, la Corte Constitucional, para el período de transición, con relación al derecho a percibir una remuneración justa, manifestó:

Universalmente, el derecho al trabajo es una miscelánea de instituciones jurídicas y constitucionales que gobierna en cada Estado. Siendo así, la Constitución garantiza al trabajo

como un derecho de los ecuatorianos, para lo cual brinda al trabajador el respeto a su dignidad y el derecho a recibir una retribución justa, que le permita poder satisfacer sus necesidades (...) ¹².

De esta manera, la remuneración justa constituye un elemento del derecho al trabajo que valora económicamente el esfuerzo físico e intelectual de las personas para producir bienes y servicios que contribuyen al bienestar de la sociedad; es así que una afectación a esta, acarrea automáticamente una transgresión al derecho constitucional al trabajo, denotándose así la relación directa y la dependencia que existe entre ambos (derecho al trabajo y derecho a percibir como contraprestación una remuneración justa).

Así lo entendieron y determinaron los constituyentes de Montecristi al establecer a la remuneración justa como un derecho constitucional, autónomo, no obstante vinculado con la efectiva vigencia de otros derechos constitucionales conexos. En ese sentido, el artículo 328 de la Constitución de la República dispone:

Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.

El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.

Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.

Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.

Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas 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.

¹¹ Constitución de la República, artículo 326.2: Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 209-12-SEP-CC, caso N.º 0192-11-EP. No obstante, si bien la cita jurisprudencial referida utiliza el término retribución, cuya naturaleza jurídica es distinta a una remuneración, es evidente que el contexto de la misma se refiere a una “remuneración justa”.

Es importante considerar, entonces, que la remuneración justa es un derecho de los trabajadores que a su vez constituye un medio para el desarrollo de su plan de vida, por lo que se encuentra vinculado de manera muy estrecha con un elemento vital, como lo es la dignidad humana. Es decir, la remuneración justa permitirá al individuo la satisfacción de sus necesidades y las de su familia, para llevar una vida digna.

Ahora bien, en el caso *sub júdice*, el accionante alega que la disposición contenida en la resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, vulnera disposiciones constitucionales puntuales, como por ejemplo, la disposición de interpretación literal de la norma contenida en el artículo 427 de la Constitución, ya que mediante su interpretación la Corte Nacional llenó un vacío inexistente dentro del artículo 95 del Código del Trabajo¹³, determinando rubros no concebidos en el artículo 328 antes transcrito. Es decir, el accionante sostiene que el artículo 328 de la norma fundamental no prevé los rubros señalados por la Corte Nacional de Justicia como parte de la remuneración a efectos de proceder con el cálculo para el pago de indemnizaciones de acuerdo a lo señalado en el artículo 95 de la citada norma infra constitucional.

Así, de la revisión del texto de la norma contenida en el artículo 328 de la Constitución de la República se verifica que, en efecto, la norma constitucional no incluye textualmente rubros como bonos o subsidio de comisariato o transporte; pero, sí consagra que la remuneración comprende “todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal”. Más aún, de manera taxativa solo excluye el porcentaje legal de utilidad, viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales. Por lo expuesto, se evidencia que es a partir de esta norma constitucional que la Corte Nacional de Justicia ha interpretado que tanto el beneficio de comisariato como el de transporte, ya sea a modo de servicio o especies, gozan del carácter de normal para efectos del cálculo de indemnizaciones. De acuerdo a la interpretación efectuada en su jurisprudencia, la Corte Nacional de Justicia ha determinado que estos beneficios, al ser prestaciones continuas, regulares y permanentes, gozan del carácter de normal, lo que de ninguna manera contraviene la Constitución, sino que al contrario, le concede contenido al artículo de la norma constitucional.

¹³ Código del Trabajo, artículo 95.- Para el pago de indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador, se entiende como remuneración todo lo que el trabajador reciba en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que percibiére por trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios, el aporte individual al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuando lo asume el empleador, o cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio.

Se exceptúan el porcentaje legal de utilidades el pago mensual del fondo de reserva, los viáticos o subsidios ocasionales, la decimotercera y decimocuarta remuneraciones, la compensación económica para el salario digno, componentes salariales en proceso de incorporación a las remuneraciones, y el beneficio que representan los servicios de orden social.

En este sentido, es necesario considerar que el artículo 11 de la Constitución de la República consagra los principios de aplicación de los derechos, entre los cuales encontramos:

“4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan a su efectiva vigencia (...)

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”.

Es decir que, por un lado, los derechos no se agotan en lo que establece su tenor literal en el texto constitucional, ya que estos estarán sujetos a un desarrollo progresivo a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas.

Por otro lado, en relación a las normas, se debe indicar que estas no pueden restringir los alcances ni los contenidos de los derechos, pero no existe ninguna limitación alguna a nivel constitucional que impida que mediante una norma, un derecho pueda expandirse en cuanto a su alcance y contenido. Es decir, una norma será inconstitucional únicamente cuando contravenga lo dispuesto en la Constitución o cuando mediante esta se restrinja o disminuya el contenido de los derechos constitucionales, lo cual, tal como se ha verificado, no ha sucedido en el presente caso.

Así, del análisis de la norma abstracta cuya inconstitucionalidad se acusa, se advierte que la misma tiene como único propósito desarrollar derechos en favor de la clase trabajadora, al incluir a los bonos de comisariato y transporte dentro de la remuneración a efectos del cálculo de indemnizaciones, en concordancia con lo determinado en el citado artículo 95 del Código del Trabajo. Aquello de ninguna manera puede ser interpretado como una restricción de derechos, o peor aún, como una disposición inconstitucional.

En este mismo sentido, cabe citar además que los artículos 326 numeral 3, y 427 de la Constitución de la República, consagran como principio que:

Art.326.-El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que

mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

De esta manera, tomando en consideración los artículos citados, se evidencia claramente que la interpretación realizada por parte de la Corte Nacional de Justicia, en su jurisprudencia, ha observado estos principios constitucionales y ha propendido a que la norma infra constitucional se interprete favoreciendo a los y las trabajadoras y a la plena vigencia de sus derechos constitucionales.

Finalmente, cabe destacar que de acuerdo al artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla los principios y reglas generales para el control abstracto de constitucionalidad, en su numeral cuarto dispone la orientación de dicho examen hacia la permanencia de las normas que componen el ordenamiento jurídico. En tal virtud, esta Corte Constitucional considera que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa, es decir, la norma abstracta contenida en la resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia del 05 de enero de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 393 del 25 de febrero de 2011, no vulnera ninguna disposición constitucional ni tampoco existen fundamentos jurídicos suficientes que permitan considerar dicha disposición normativa contraria a la Constitución y requiera ser eliminada.

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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, 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 constitucionales Antonio Gagliardo Llor 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0049-11-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 miércoles 24 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 018-15-SIN-CC

CASO N.º 0009-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 04 de marzo de 2011, el abogado Abdalá Jaime Bucaram Pulley, por sus propios derechos, presentó ante la Corte Constitucional, una acción pública de inconstitucionalidad parcial y por el fondo, del acto normativo con efectos generales, emitido por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante Decreto Ejecutivo N.º 109 del 23 de octubre de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 58 del 30 de octubre de 2009.

Con certificación del 04 de marzo de 2011, la doctora Marcia Ramos Benalcázar, secretaria general encargada de la Corte Constitucional, para el período de transición, indicó que en referencia a la acción N.º 0009-11-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 18 de julio de 2011, la Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa y en lo principal, consideró: “(...) en ejercicio de su competencia **AVOCA** conocimiento de la **causa No. 0009-11-IN, acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo**”. No obstante, previo a determinar la admisibilidad de la acción, en atención a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala consideró pertinente que la Presidencia de la República como órgano emisor del decreto impugnado remita en el término de cinco días copia certificada de los informes que dieron origen a la norma.

En tal razón, una vez cumplido el requerimiento ordenado en auto del 18 de julio de 2011, por parte del doctor Alexis Mera Giler en representación del presidente constitucional de la República, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, en auto del 07 de junio de 2012, admitió a trámite la causa N.º 0009-11-IN. En dicho auto de admisión, la Sala dispuso que se corra traslado con la providencia y copia de la demanda a los legitimados pasivos, así como también dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

Posteriormente, de conformidad con lo dispuesto en el literal e) numeral 2 del artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se publicó un extracto de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad N.º 0009-11-IN, en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 735 del 29 de junio de 2012, con la finalidad de poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.

Así, efectuado el 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, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Hernando Morales Vinueza. De esta manera, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 0009-11-IN, mediante auto del 03 de septiembre de 2012, disponiendo las notificaciones respectivas.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces y juezas 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 022-CCE-SG-SUS del 17 de diciembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, remitió el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Llor para la sustanciación del mismo.

El juez sustanciador, mediante providencia emitida el 31 de julio de 2013 a las 11h00, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de la demanda, el accionante demandó la inconstitucionalidad parcial y por el fondo del Decreto Ejecutivo N.º 109 del 23 de octubre de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 58 del 30 de octubre de 2009.

Concretamente el accionante solicitó la declaración de inconstitucionalidad, por el fondo, de la frase: “Exceptúase

a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto”, contenida en el segundo inciso del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 109, porque a su criterio vulnera el derecho constitucional a la igualdad formal y material.

Así el texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad, es el que sigue:

Art. 4.- En todas las disposiciones normativas donde conste: “Secretaría General de Administración Pública”, “Secretario General de la Administración Pública”, “Secretaría de Comunicación o Secretaría General de Comunicación”, “Secretario de Comunicación o Secretario General de Comunicación”, “Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República”, “Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República”, se reemplazará por lo siguiente: “Secretaría Nacional de la Administración Pública”, “Secretario Nacional de la Administración Pública”, “Secretaría Nacional de Comunicación”, “Secretario Nacional de Comunicación”, “Secretaría Nacional Jurídica”, “Secretario Nacional Jurídico”, respectivamente.

Exceptúase a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto.

De la solicitud y sus argumentos

Consta de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el abogado Abdalá Jaime Bucaram Pulley, que el Decreto Ejecutivo N.º 109, expedido el 23 de octubre de 2009, en su artículo 4, cambia la denominación de las Secretarías Generales de: Administración Pública, Comunicación y Jurídica de la Presidencia de la República, por “Secretarías Nacionales”.

Reforma que a criterio del legitimado activo, vulnera lo dispuesto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, contrariando además, lo que determinan los artículos 82, 226, 424, 425 y 426 de la Norma Suprema.

Es decir, cambió la denominación de las Secretarías **Generales** y de sus titulares a Secretarios **Nacionales** para guardar conformidad con el texto normativo del Art. 17.2 y en forma **EXCLUSIVA** para estas Secretarías Nacionales las **EXCEPTÚA** de los preceptos normativos del reformado **Art. 17.2** esto es que su dirección este a cargo de un Secretario Nacional **“con rango de Ministro de Estado”** y que les sean aplicables **“las mismas disposiciones constitucionales y legales que a los ministros de Estado”**.

En otras palabras, **EXCLUYÓ** con evidente **DISCRIMINACIÓN** – de otras Secretarías Nacionales– que las “Secretaría Nacional de la Administración Pública”, “Secretaría Nacional de Comunicación” y “Secretaría Nacional Jurídica” y a sus titulares **NO LES SEAN APLICABLES LAS MISMAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE A LOS MINISTROS DE ESTADO** y que sus titulares o directores **NO TENGAN RANGO DE MINISTRO DE ESTADO**” (sic).

Agrega también que con la reforma, se enerva la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, consagrada en el artículo 131 de la Constitución y que faculta al ente legislativo para proceder al enjuiciamiento político de las ministras y ministros de Estado¹.

(...) se inscribe en enervar la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional preceptuado en el artículo 131 del texto constitucional contra las “ministras o ministros de Estado”, **impidiendo con un texto normativo secundario el enjuiciamiento político, exclusivamente, de estos tres funcionarios titulares de Secretarías Nacionales en relación a funcionarios titulares de otras Secretarías Nacionales que SI mantienen el RANGO DE MINISTRO DE ESTADO Y A QUIENES LES SON APLICABLES LAS MISMAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE A LOS MINISTROS DE ESTADO”** (sic).

Pretensión concreta

Conforme se desprende de la demanda de inconstitucionalidad, el legitimado activo considera que el **“inciso segundo del Art. 4 del acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 109 de 23 de octubre del 2009, viola el principio constitucional de IGUALDAD ANTE LA LEY”** (sic).

En tal razón su pretensión concreta deriva en que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por el fondo de la frase: **“Exceptuáse a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto”**:

Concretamente pretendo con esta demanda que el Pleno de la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, por el fondo, de la frase: **“Exceptuáse a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto”** contenida en el inciso segundo del **Art. 4 Decreto Ejecutivo No. 109 citado precedentemente**, por violar la igual formal y material que se sustenta en el propio **Art. 17.2 del ERJAFE reformado por el Decreto Ejecutivo impugnado y en las normas constitucionales invocadas** –sin perjuicio de la

suspensión provisional del acto normativo demandado u otra medida cautelar, por la urgente protección de derechos constitucionales- **que tendrá como efecto la invalidez de la disposición contenida en el acto normativo** (sic).

De la contestación a la demanda

Comparecencia del arquitecto Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional

El 12 de julio de 2012 a las 15h40, el arquitecto Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, presentó un escrito con relación a la demanda de inconstitucionalidad, señalando en lo principal que omite pronunciarse, debido a que la expedición de decretos ejecutivos es de atribución exclusiva del presidente de la República y por tanto, no constituye competencia de la Función Legislativa.

Comparecencia del doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República

El 16 de julio de 2012 a las 16h13, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, y en su calidad de delegado del presidente de la República, compareció para fundamentar en lo principal lo siguiente:

Al respecto, debe indicarse que las disposiciones del Decreto Ejecutivo 109, modificatorias del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva no vulneran ni pueden vulnerar de manera alguna lo establecido en las disposiciones constitucionales citadas por el accionante, pues es la propia Constitución de la República la que contempla varias disposiciones que facultan expresamente lo actuado.

Bajo esta perspectiva, se señala en la contestación a la demanda que conforme establece la Constitución en el artículo 147, el presidente de la República tiene las atribuciones de: 1) Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; 2) dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; 3) Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación; y, 4) Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

Por lo tanto, se aduce que en razón de las facultades presidenciales anotadas en el párrafo anterior, se expidió el decreto ejecutivo contentivo del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y de la misma forma se procedió a modificarlo a través del Decreto Ejecutivo N.º 109.

Agrega que el jerarquizar a los funcionarios que prestan servicios en la Presidencia de la República, equivale a aplicar el mandato constitucional por el cual la administración pública debe estar jerarquizada a efecto del adecuado cumplimiento de sus actividades. Así

¹ Artículo 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

que, si corresponde a los secretarios nacionales de la Administración Pública, Jurídica y de Comunicación, asesorar al presidente constitucional de la República respecto de diversos aspectos relacionados con la Función Ejecutiva y los asuntos que se sometieren a conocimiento del presidente de la República, es claro que dichos funcionarios deben tener una jerarquía similar.

Finalmente, se menciona en la contestación que la imposibilidad de fiscalización y enjuiciamiento político de tales funcionarios, a la que se refiere el legitimado activo, no tiene lugar, en razón de que la atribución está destinada hacia los ministros de Estado y los secretarios nacionales no son ministros de Estado, ya que no ejercen rectoría de políticas públicas en ningún sector.

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en su escrito del 16 de julio de 2012, señaló en lo principal, que el cuerpo normativo impugnado en la demanda no contraría ninguna disposición de carácter constitucional, en la medida en que su concreción es producto de la facultad prevista en el artículo 147 numeral 5 de la propia Norma Suprema.

Afirma además que es potestad del presidente de la República llevar adelante la organización de la función a su cargo y disponer libremente con respecto a las calidades y cualidades que deben tener sus ministros secretarios de Estado, de acuerdo a lo que establece la Constitución en su artículo 147 numeral 6: “Son atribuciones y deberes de la Presidente o Presidente de la República (...) Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancia de coordinación”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra acto normativo de carácter general, contenido dentro del Decreto Ejecutivo N.º 109 expedido por el presidente de la República; en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

En concordancia con los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señalan respectivamente: “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente” y “La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona”.

Análisis Constitucional

Alcance del control abstracto de constitucionalidad

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 sistema jurídico. Así pues, equivale a la tarea de la Corte Constitucional, mediante la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico, garantizando que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema.

En tal razón la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

En relación a lo anterior, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.º 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma respecto a cualquier caso concreto:

Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República; de esta manera determina si la norma impugnada de vicio, es o no inconstitucional, garantizando de esta forma la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico².

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo de la norma. Así, en el control abstracto formal, se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; mientras que, en el control abstracto del fondo, se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales.

Dentro de un control integral, esta Corte Constitucional procede a realizar un control formal y material de la norma jurídica acusada de inconstitucionalidad.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 008-13-SIN-CC, dentro del caso N.º 0029-11-IN, p. 8

Control formal

Para la realización del control formal de la norma jurídica que se analiza, es decir, del examen del cumplimiento de los procedimientos de ley, se establece lo siguiente:

El Decreto Ejecutivo N.º 109 del 23 de octubre de 2009, denominado Reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva fue expedido por el presidente de la República del Ecuador y publicado en el Registro Oficial N.º 58 del 30 de octubre de 2009.

Así las cosas, de conformidad a lo que establecen los numerales 5, 6 y 13 del artículo 147 de la Constitución, es atribución y deber de la presidenta o presidente de la República, lo siguiente: “5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”; “6. crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación”; y, “13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

Por otro lado, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece en el segundo inciso del artículo 5 que la Función Ejecutiva la ejerce el presidente de la República, quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados. Mientras que el artículo 6 del mismo cuerpo legal determina que las entidades, organismos y empresas dependientes de la Función Ejecutiva, se caracterizan por ser creadas, modificadas y extinguidas por actos del poder público.

En consecuencia, resulta claro que el Presidente de la República está facultado por la norma constitucional para expedir los decretos y/o reglamentos que sean necesarios para dirigir la administración pública, así como reformarlos o modificarlos. En este sentido, siendo que el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva tiene precisamente la tarea de instituir la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, su emisión y/o reforma es de evidente competencia del presidente de la República.

Por tanto, habiéndose seguido el procedimiento de ley para la expedición del Decreto Ejecutivo N.º 109 del 23 de octubre de 2009, denominado Reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y al haber sido emitido por la autoridad competente, se observa que la norma jurídica analizada no adolece de inconstitucionalidad formal.

Control material

En cuanto a las posibles inconstitucionalidades de fondo manifestadas por el legitimado activo, para el análisis respectivo se plantea el siguiente problema jurídico:

El segundo inciso del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 109 ¿es incompatible con el derecho constitucional a la igualdad, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución?

De acuerdo a lo que consta en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, el legitimado activo considera que el “inciso segundo del artículo 4 del acto administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 109 de 23 de octubre del 2009, viola el principio constitucional de IGUALDAD ANTE LA LEY”, razón por la cual solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del citado inciso.

En este orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N.º 109 del 23 de octubre de 2009, mediante el cual se reforma el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante ERJAFE), establece en su artículo 4 lo siguiente:

Artículo 4.- En todas las disposiciones normativas donde conste: “Secretaría General de Administración Pública”, “Secretario General de la Administración Pública”, “Secretaría de Comunicación o Secretaría General de Comunicación”, “Secretario de Comunicación o Secretario General de Comunicación”, “Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República”, “Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República”, se reemplazará por lo siguiente: “Secretaría Nacional de la Administración Pública”, “Secretario Nacional de la Administración Pública”, “Secretaría Nacional de Comunicación”, “Secretario Nacional de Comunicación”, “Secretaría Nacional Jurídica”, “Secretario Nacional Jurídico”, respectivamente.

Exceptúase a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto (énfasis fuera de texto).

De conformidad con la reforma anotada en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 109, se establece en lo principal el cambio de denominación, tanto del órgano como del titular, de las siguientes secretarías generales: de Administración Pública; de Comunicación; y, Jurídica. Así, en su lugar se dispone que dichas denominaciones serán reemplazadas por: Secretaría Nacional de Administración Pública; Secretaría Nacional de Comunicación y Secretaría Nacional Jurídica e inmediatamente, se excluye a los tres organismos detallados, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por el Decreto Ejecutivo cuya constitucionalidad se objeta.

Por su parte, el artículo 17.2 del Decreto Ejecutivo N.º 109, establece que las secretarías nacionales que tienen la rectoría sobre temas que superan la cobertura de un sector de la Administración Pública, estarán a cargo de un secretario nacional con rango de ministro de Estado, a quien le serán aplicables las disposiciones constitucionales y legales que rigen a los ministros; en tal razón, se infiere que la excepción de estas tres secretarías nacionales, equivale a establecer que sus titulares no tendrán rango de ministro de Estado, no siéndoles aplicables las disposiciones antes señaladas.

Artículo 17.2.- De las Secretarías Nacionales.- Entidades que tendrán la rectoría sobre temas que superan la cobertura de un sector de la Administración Pública. Formulan y determinan políticas, planes, programas y proyectos. El ejercicio de sus competencias puede ser desconcentrado y compartido con otras carteras de Estado. Su dirección está a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro de Estado.

A los secretarios nacionales les serán aplicables las mismas disposiciones constitucionales y legales que a los ministros de Estado.

Con estas determinaciones, vale resaltar que el legitimado activo considera que el segundo inciso del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 109 es inconstitucional por el fondo, en la medida en que resulta discriminatoria la excepción de las tres secretarías nacionales de lo dispuesto en el artículo 17.2, respecto de otras secretarías nacionales a quienes no se les aplican las mismas condiciones a pesar de ser análogas.

Así, con la finalidad de analizar si efectivamente el Decreto Ejecutivo N.º 109, es inconstitucional, en atención a lo que afirma el legitimado activo, se procede a confrontar la excepción que se realiza a favor de las tres secretarías nacionales, en relación a lo dispuesto en el artículo 17.2, con el derecho constitucional a la igualdad, respecto de las demás secretarías de carácter análogo.

Bajo esta perspectiva, resulta útil comenzar por señalar que el artículo 227 de la Constitución determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En este sentido, el artículo 147 numeral 5 de la Constitución determina que corresponde a la presidenta o presidente de la República, la atribución de dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

Así, son parte de la administración pública o del sector público, las entidades y organismos que enumera el artículo 225 de la Constitución;³ entre ellas, los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva.

En este orden, el ERJAFE en su artículo innumerado a continuación del artículo 16, establece que la Función Ejecutiva se organiza en las siguientes secretarías: 1. Secretaría Nacional de la Administración Pública; 2. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; 3. Secretaría Nacional de Gestión de la Política; 4. Secretaría

Nacional de Comunicación; 5. Secretaría General de la Presidencia; 6. Secretaría General Jurídica; 7. Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; 8. Secretaría de Inteligencia; 9. Secretaría de Gestión de Riesgos; y, 10. Secretaría del Agua.

En consecuencia, las tres secretarías nacionales objeto de análisis, forman parte de la Función Ejecutiva y por tanto, de la administración pública, siendo atribución del presidente de la República, su integración, organización, regulación y control. Situación que efectivamente acontece a través de la expedición de decretos ejecutivos, que en relación a la estructura, funcionamiento y procedimiento de la Función Ejecutiva y sus dependencias, modifican parcial y continuamente el ERJAFE.

De esta manera, resulta importante resaltar que mediante el Decreto Ejecutivo N.º 62, publicado en el Registro Oficial N.º 63 del 21 de agosto de 2013, se reformó una vez más el ERJAFE y en consecuencia, el Decreto Ejecutivo N.º 109 cuya inconstitucionalidad se impugna. Así, la modificación sustancial del acto normativo objeto de control constitucional, tiene relación con el texto del artículo 17.2 y con el cambio antes descrito en las denominaciones de las secretarías generales por secretarías nacionales.

De conformidad a esta precisión, es importante resaltar que el artículo 17.2 del Decreto Ejecutivo N.º 109 al que hace referencia el artículo 4 acusado de inconstitucional, ha sido derogado por la vigente disposición 17.2 contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 62, que actualmente establece: “Artículo 17.2.- De las Secretarías Nacionales.- Organismos públicos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la Administración Pública. Estarán representadas por un secretario nacional que tendrá rango de ministro de Estado”.

Sigue entonces que el texto del artículo 17.2 fue modificado en lo que se refiere a las facultades de las secretarías nacionales antes encargadas de la formulación y determinación de políticas, planes, programa y proyectos y ahora, con atribuciones de rectoría, planificación, regulación, gestión y control. No obstante, en ambas disposiciones se conserva el precepto por el cual, cada secretaría nacional debe estar representada por un secretario general con rango de ministro de Estado.

Por otro lado, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 109, que trata de los cambios de denominaciones de secretarías generales a secretarías nacionales, se encuentra parcialmente modificado en razón de la disposición general contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 62, que realiza una transición similar en sentido inverso de secretarías nacionales a secretarías generales en unos casos y a simples secretarías en otros.

Disposición General.- En todas aquellas disposiciones en que diga “Secretaría Nacional de la Presidencia”, “Secretario Nacional de la Presidencia”, “Secretaría Nacional Jurídica”, “Secretario Nacional Jurídico”, “Secretaría Nacional de Inteligencia”, “Secretario Nacional de Inteligencia”, “Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos”, “Secretario

³ 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.

Nacional de Gestión de Riesgos”, “Secretaría Nacional del Agua”, “Secretario Nacional del Agua”, “Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología” o “Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología”, deberá entenderse que se refieren a la “Secretaría General de la Presidencia”, “Secretario General de la Presidencia”, “Secretaría General Jurídica”, “Secretario General Jurídico”, “Secretaría de Inteligencia”, “Secretario de Inteligencia”, “Secretaría de Gestión de Riesgos”, “Secretario de Gestión de Riesgos”, “Secretaría del Agua”, “Secretario del Agua”, “Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología” o “Secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología”, respectivamente. Dado por Decreto Ejecutivo No. 62, publicado en Registro Oficial 63 de 21 de agosto de 2013.

En tal razón, y con la finalidad de examinar solo la parte pertinente de las disposiciones anotadas, deriva que las tres secretarías objeto de análisis se denominan actualmente: 1) Secretaría Nacional de la Administración Pública; 2) Secretaría Nacional de Comunicación; y, 3) Secretaría General Jurídica y en la medida en que el segundo inciso del artículo 4 del Decreto N.º 109 no ha sido derogado, se infiere que en relación a las tres secretarías de Estado, se mantiene aún la disposición por la cual se prescribe: “Exceptuase a las antes mencionadas secretarías nacionales, de lo establecido en el artículo 17.2 del ERJAFE reformado por este decreto”.

Bajo esta observación, los representantes de las Secretarías Nacionales de Administración Pública y Comunicación y la Secretaría General Jurídica, conforme refiere el legitimado activo, no tendrían el rango de ministros de Estado, en contraposición a sus pares, como representantes de las otras Secretarías de la Función Ejecutiva.⁴ Frente a esta situación, el actor aduce que se vulnera el derecho constitucional a la igualdad, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en razón de que se realiza una distinción entre órganos con funciones similares.

En lo que concierne a la igualdad, la Constitución consagra en el artículo 11 numeral 2, el derecho por el cual se establece que:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

2. Todas las personas son iguales y gozaran 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.

En este mismo sentido, resulta importante dilucidar acerca de la diferenciación entre igualdad formal e igualdad material, en la medida en que, aunque ambos tipos de igualdad tienen un núcleo común, poseen características distintas que derivan en impactos o consecuencias disímiles a partir de su aplicación. Así, la igualdad formal, también denominada igualdad ante la ley, tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios; mientras que, la igualdad material o real, es atinente a la real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, esto último con el objetivo de evitar injusticias. Esta clasificación, se encuentra contenida además, en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, que consagra el derecho de las personas al: “derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

De manera que, de las argumentaciones del actor en su demanda de acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte infiere que su preocupación radica principalmente en la vulneración a la igualdad formal de las Secretarías de Estado por parte del segundo inciso del artículo 4 del Decreto N.º 109. Así, se puede colegir que la objeción está enfocada hacia las condiciones que se establecen para las Secretarías Nacionales de Administración Pública y Comunicación y la Secretaría General Jurídica, y que por el contrario, no se consideran para las otras secretarías similares de la Función Ejecutiva, conforme consta de la siguiente afirmación:

Es por ello que, la Corte Constitucional, que está nutrida de la jurisdicción constitucional que el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia otorga, con ponderación jurídica, deberá concluir que el trato normativamente desigual comparado con las otras “Secretarías Nacionales” y sus titulares los “Secretarios Nacionales”, destinatarios del acto administrativo, genera colisión de trato legal igual, lo que atenta inevitablemente contra el Principio de aplicación de los derechos establecido en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República que establece “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...)”⁵ sic.

En tal virtud, en el caso *sub judice*, el actor considera que existe una presunta desigualdad ante la ley, que aparentemente transgrede el principio por el cual todas las personas deben ser tratadas de manera igualitaria en cuanto a la aplicación de disposiciones legales. En este sentido, debe señalarse que el artículo 6 del ERJAFE establece que las entidades, organismos y empresas dependientes de la Función Ejecutiva, se caracterizan por ser creadas, modificadas y extintas por actos del poder público; lo que guarda relación con el artículo 147 numeral 6 de la Constitución, que establece como atribución del presidente de la República la de crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Secretaría Nacional de Gestión de la Política; Secretaría General de la Presidencia; Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; Secretaría de Inteligencia; Secretaría de Gestión de Riesgos; y, Secretaría del Agua.

⁵ Ver demanda de acción pública de inconstitucionalidad suscrita por el abogado Abdalá Bucaram Pulley, constante a fojas 06 a 09 del expediente constitucional.

Sobre esta base, el presidente de la República tiene la facultad de dirigir los aspectos formales y sustanciales de la administración pública y esencialmente, de las entidades dependientes de la Función Ejecutiva, con la finalidad de lograr que el servicio a la colectividad sea eficaz, eficiente, óptimo, desconcentrado, descentralizado, coordinado, planificado, transparente y meritario, no es posible que la concesión y/o eliminación de determinadas características o competencias a ciertos órganos públicos –sin que esta situación se contraponga a la Constitución o a la ley– se considere como discriminatoria y vulneradora al derecho a la igualdad.

Precisamente, en este sentido, se ha pronunciado esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 002-13-SEP-CC, con el objeto de aclarar que no toda diferenciación constituye discriminación, toda vez que, conforme sucede en este caso concreto, cada órgano dependiente de la Función Ejecutiva tiene determinadas competencias, que además, pueden modificarse en virtud de las necesidades institucionales, por lo que no es posible equiparar a las instituciones y peor aún, considerar como discriminatoria, una diferenciación razonable. Así la Corte Constitucional ha considerado que:

(...) la diferenciación no constituye discriminación, bajo este axioma se debe entender que dentro de las distintas actividades realizadas por las personas se generan diferenciaciones en roles competenciales y en aplicación de disposiciones normativas generales; en aquel sentido, la aplicación de determinado precepto legal a sujetos con categorías jurídicas distintas – condiciones contractuales- no puede ser considerado como trato discriminatorio⁶.

En este orden de ideas, la discriminación por el contrario se produce cuando la diferenciación se origina con la finalidad de favorecer a unos y perjudicar a otros. Así, en el caso de análisis, no se observa que la condición mediante la cual tres secretarios de Estado, no tienen rango de ministros, perjudique de alguna manera a las otras secretarías nacionales o generales. Empero, la diferenciación en razón de competencias y responsabilidades resulta objetiva y razonable, tratándose de instituciones y organismos cuya estructura puede ser continuamente modificada, a fin de ajustarse a las políticas y necesidades de la administración pública y con mayor razón, siendo estas, principalmente, entidades de asesoramiento de la presidenta o presidente de la República y por tanto, susceptibles de transformarse o incluso suprimirse, a partir del cumplimiento de objetivos, necesidades presidenciales o en general, actividades especializadas.

Entonces, las diferenciaciones objetivas y razonables, no constituyen necesariamente discriminación, tal como ha sido sostenido por esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 002-13-SEP-CC, al señalar que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos coinciden en que

no toda desigualdad constituye discriminación, sino que por el contrario se produce una discriminación cuando la distinción de trato ante la ley no es objetiva y razonable, siendo que la justificación por la cual se diferencia no es proporcional con la finalidad perseguida.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación al artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ha señalado que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; que “la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe precisarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. En suma, se produce una discriminación cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable⁷.

En consecuencia, siendo que la diferenciación a que hace alusión el legitimado activo para argumentar que el segundo inciso del artículo 4 de Decreto Ejecutivo N.º 109 vulnera el derecho constitucional a la igualdad, tiene su justificación en la atribución del presidente de la República para organizar a las entidades dependientes de la Función Ejecutiva y se refiere sobre todo, a aspectos competenciales que no pueden ser homologados, de forma tal que cualquier diferencia pueda entenderse como discriminación, esta Corte Constitucional después del análisis realizado, considera que la disposición impugnada no se opone al orden jurídico constitucional y en tanto, no es inconstitucional materialmente.

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 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

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SEP-CC, dentro del caso 1917-11-EP, p. 10

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SEP-CC, dentro del caso 1917-11-EP, p. 11.

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 del 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0009-11-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 miércoles 24 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 022-15-SIS-CC

CASO N.º 0016-10-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El 24 de marzo de 2010, las señoras Mercedes María Peláez Lojano y Margoth Ortiz Ortiz, por sus propios derechos, presentaron acción de incumplimiento de la resolución emita dentro del caso N.º 0105-2009-RA del 16 de julio de 2009, dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.º 0016-10-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 19 de mayo de 2010, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire avocó conocimiento de la causa N.º 0016-10-IS, y dispuso notificar con la demanda al juez segundo de lo civil de Pichincha, al

alcalde, procurador síndico y comisario metropolitano de construcción de la Administración Zonal Equinoccial La Delicia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y, al procurador general del Estado, a fin de que en el término de cinco días emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se 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, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 21 de marzo de 2013, el secretario general mediante memorando N.º 0161-CCE-SG-SUS-2013 del 01 de abril de 2014, remitió al juez sustanciador Manuel Viteri Olvera la causa N.º 0016-10-IS, mismo que mediante auto del 20 de agosto del 2013, avocó conocimiento de la presente causa.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia del 26 de julio de 2009, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en el caso N.º 0105-2009-RA en la que manifestó:

José Benigno Quinatoa Hernández y Patricia Viviana Cisneros Ruales; proponen acción de amparo constitucional, contra (...) Alcalde y Procurador Síndico (...) Comisario Metropolitano de construcciones de la administración zonal equinoccial la Delicia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; en lo principal los accionantes manifiestan que son propietarios del bien inmueble (...) Que, los moradores de viviendas aledañas denunciaron ante el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el inicio de una construcción en el inmueble de los recurrentes. Que, la edificación efectuada por los comparecientes cuenta con todos los documentos municipales (...) Que, el 25 de octubre del 2007 se les hizo conocer el contenido de la resolución No. 218-AZED-2007, en la que violando toda normativa municipal se les ha sancionado (...) es por ello que el Comisario Metropolitano de Construcciones mediante providencia No. 017-AZED de fecha 14 de enero del 2008 ordenó el derrocamiento de lo ilegalmente construido (...) **TERCERA.-** Que, es pretensión de los accionantes se deje sin efecto la resolución administrativa (...) y de la misma manera la providencia. **CUARTA.-** Que, la acción de amparo procede, entre otros aspectos, ante la concurrencia simultánea de los siguientes elementos: a) que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública; b) que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; c) que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar daño grave. También procede el amparo constitucional ante actos de particulares que prestan servicios públicos o cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso. **SEXTA.-** (...) Desde el

punto de vista de la competencia el acto es absolutamente legítimo. **SÉPTIMA.-** Los recurrentes alegan la ilegalidad del acto impugnado porque consideran que no han tenido la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, argumento que no tiene fundamento ya que del expediente se comprueba que todos los actos de la autoridad pública se han realizado de acuerdo a lo previsto en la normativa que regula dichos actos (...) **NOVENA.-** Demostrada plenamente la legitimidad del acto administrativo impugnado, la ausencia de derechos subjetivos constitucionales vulnerados y la inexistencia de un daño grave e inminente, no concurren los elementos que dan lugar a la acción de amparo constitucional. Por los antecedentes expuesto, la Segunda Sala Constitucional,

RESUELVE

1. Confirmar la resolución dictada por el juez segundo de lo civil de Pichincha y por consiguiente negar el amparo constitucional propuesto por José Benigno Quinatoa Fernández y Patricia Viviana Cisneros Ruales. 2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional...

De la demanda y sus argumentos

Las señoras Mercedes María Peláez Lojano y Margoth Ortíz Ortíz, por sus propios derechos y como terceras perjudicadas, el 24 marzo de 2010, presentaron acción de incumplimiento de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA del 16 de julio de 2009, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Al respecto señalan que dicha resolución negó el amparo constitucional propuesto por los infractores José Benigno Quinatoa Fernández y Patricia Viviana Cisneros Ruales, expediente que una vez evacuado, ha sido legalmente notificado, por tanto, su cumplimiento es obligatorio.

Sin embargo, desde la fecha de la notificación, hasta la presentación de la acción de incumplimiento de sentencia, no se ha dado cumplimiento con la resolución emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, que en lo principal negó la petición del amparo constitucional propuesto por los infractores, consecuentemente ratificó lo dispuesto por el comisario metropolitano de construcciones de la Administración Zonal Equinoccial, para que se proceda al derrocamiento de todo lo construido ilegalmente por los infractores en clara violación y desacato a las normas municipales vigentes que regulan la materia.

Manifiestan que la construcción arbitraria ocupa un retiro de tres metros, conforme consta de los planos de implantación aprobado por la Municipalidad, quedando los predios inutilizables y no pueden hacer uso de la única entrada.

En tal virtud, solicitan que se disponga el inmediato cumplimiento de la resolución constitucional N.º 105-2009-RA, la irresponsabilidad y negligencia que aparentemente incurrió la Municipalidad.

De la contestación y sus argumentos

Procuraduría General del Estado

A foja 21 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Néstor Arboleda Terán en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado que en lo principal, señaló que el juez segundo de lo civil de Pichincha no tenía nada que ejecutar en relación a la resolución el caso N.º 0105-2009-RA, porque el recurso de amparo fue negado, por tanto, manifestó que los accionantes deberían interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que crean convenientes con el fin de que el Municipio Metropolitano de Quito estudie y atienda su reclamo. En tal virtud, por improcedente, solicitó el rechazo de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia.

Jueza Segunda de lo Civil de Pichincha

A foja 23 del expediente constitucional compareció la jueza segunda de lo civil de Pichincha, y en atención al requerimiento del juez ponente, en lo principal, manifestó que el caso se encuentra atendido según consta en providencia del 07 de agosto del 2009, no teniendo nada pendiente que resolver.

De las autoridades municipales

El doctor José Nicolalde Álvarez, por parte de la Procuraduría Metropolitana, señaló domicilio constitucional, según consta a foja 36 del expediente constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para el conocimiento y pronunciamiento del incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, previsto 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 quien acude en auxilio de la justicia constitucional, 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 de ser el caso a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado; por lo cual, está claro que no resultaría admisible que en el actual marco jurídico, la Corte Constitucional se convierta en un órgano pasivo y contemplativo frente a los incumplimientos de las decisiones emanadas de la jurisdicción constitucional, por lo que a través de la acción de incumplimiento se le ha dotado del mecanismo idóneo y efectivo para hacer cumplir con las más amplias facultades y potestades, las sentencias de la justicia constitucional.

Bajo este análisis, la justicia constitucional al igual que en los procesos de la justicia ordinaria, es aplicable el derecho al cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos constitucionales y de garantías de derechos, comprendido en el núcleo esencial del derecho a la tutela efectiva. La tutela jurisdiccional no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple, en la que “la pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declare si ésta o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido (...) la tutela jurisdiccional no será efectiva hasta que se efectúe el mandato judicial y el que accionó obtenga el pedido”¹.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Qué efectos tiene la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición?
2. ¿Existe incumplimiento de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **¿Qué efectos tiene la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, expedida el 16 de julio de 2009, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?**

El caso objeto de análisis por la presente acción, fue presentado por las señoras Mercedes María Peláez Lojano y Margoth Ortiz Ortiz, respecto de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, emitida el 16 de julio de 2009, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Al respecto, las accionantes señalan que en dicha sentencia la Corte Constitucional, para el período de transición, negó la acción de amparo constitucional propuesta por el señor José Benigno Quinatoa Hernández y la señora Patricia Viviana Cisneros Ruales en contra del alcalde, procurador síndico y comisario metropolitano de construcciones

del Distrito Metropolitano de Quito; en consecuencia, expresaron que debían cumplirse los actos por los cuales interpusieron la acción de amparo constitucional, esto es, la resolución N.º 218-AZED-2007 en la cual, se resolvió sancionarles por edificar sin contar con el acta de registro de planos arquitectónicos aprobados ni la licencia de construcción así, como la providencia N.º 017-AZED del 14 de enero del 2008, en la que se ordenó el derrocamiento de lo ilegalmente construido, emitidos por el comisario metropolitano de construcciones del Distrito Metropolitano de Quito.

Por consiguiente, por las pretensiones expuestas y a fin de determinar la existencia o no de un incumplimiento de la sentencia, es necesario establecer cuáles son los efectos de la misma.

Ahora bien, antes de realizar una precisión sobre la parte resolutive, es necesario expresar que la Corte Constitucional ha señalado que la sentencia es un todo, por tanto, no debe únicamente, asumirse su parte resolutive, sino que debe verificarse su argumentación, porque “(...) toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión (...) No puede considerarse en una sentencia, la parte decisoria de manera separada de la que la motiva, pues en ella se establecen los argumentos que determinan la decisión”².

De esta manera, para determinar las razones por las cuales la Sala consideró que no se cumplían los parámetros fácticos para el otorgamiento de la acción de amparo constitucional³, es necesario remitirnos al análisis constitucional desarrollado por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA.

De ahí que es imperioso expresar los argumentos principales señalados por los jueces de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, para su decisión; así, en el segundo considerando precisaron que los accionantes solicitaron que se deje sin efecto la Resolución Administrativa N.º 218-AZED-2007 del 23 de

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 009-09-SIS-CC, Caso N.º 0013-09-IS.

³ Constitución Política de la República del Ecuador. Publicada en registro oficial N.º 1 de 11 de agosto de 1998. Derogada. Art. 95. Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 009-09-SIS-CC, Caso N.º 0013-09-IS.

octubre de 2007 y de la misma manera la providencia N.º 017-AZE del 14 de enero de 2007; de lo cual, en el sexto considerando expresaron que “(...) Desde el punto de vista de la competencia el acto es absolutamente legítimo (...)”, para lo cual enunciaron el artículo 154 literales **a** y **g** de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el artículo I.292 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual manera, en el séptimo considerando de la sentencia del caso N.º 105-2009-RA expresaron que el argumento señalado por los accionantes, respecto a la presumible vulneración del derecho a la defensa, “(...) no tiene fundamento ya que del expediente se comprueba que todos los actos de la autoridad pública se han realizado de acuerdo a lo previsto en la normativa que regula dichos actos (...)”; en tal virtud, en el noveno considerando la Sala consideró que se ha demostrado plenamente la legitimidad del acto administrativo impugnado, la ausencia de derechos subjetivos constitucionales vulnerados y la inexistencia de un daño grave e inminente.

Por esta razón, la referida Sala en su parte resolutive, desarrolló dos puntos: “1) Confirmar la resolución dictada por el Juez Segundo de lo Civil de Pichincha y por consiguiente negar el amparo constitucional propuesto por José Benigno Quinatoa Fernández y Patricia Viviana Cisneros Ruales. 2) Devolver el expediente al Juez de origen para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional”.

Por tanto, verificada la parte motiva y resolutive de la sentencia, se colige que no se concedió acción de amparo constitucional alguna a favor de la parte accionante de la misma y lo que se ordenó fue la devolución del expediente al juez de instancia, ante quien se interpuso la acción para que ordene el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo. En razón que en el caso *sub júdice*, la decisión final fue la confirmación de la negativa a la acción de amparo constitucional, que resolvieron los jueces en virtud de la apelación interpuesta por la sentencia del juez *a quo*, quien también negó la acción mediante sentencia del 08 de diciembre de 2008. Por consiguiente, el efecto de la sentencia N.º 105-2009-RA es únicamente la negativa de la acción de amparo constitucional.

En consecuencia, la Corte Constitucional considera que no se han establecido parámetros respecto del cumplimiento por parte de autoridad alguna, sino únicamente la negativa de la acción de amparo constitucional, lo que quiere decir que los motivos jurídicos por los cuales interpusieron la acción de amparo constitucional, no atendieron a la naturaleza jurídica de la misma y por tanto, no se constituyó en una vía idónea.

En tal virtud es necesario recordar que la finalidad de la acción de incumplimiento de sentencia es la exigibilidad del cumplimiento de las resoluciones, sentencias y dictámenes constitucionales definitivos y ejecutoriados, y en virtud de la cosa juzgada constitucional, a través de la acción de incumplimiento de sentencia, la Corte no puede volver a

pronunciarse sobre el fondo de lo ya resuelto, ya que se estaría vulnerando la Constitución de la República del Ecuador; únicamente, puede verificar que si lo establecido en la sentencia fue o no ejecutado. De tal modo, verificada la sentencia materia del presente análisis de la acción de incumplimiento, se establece que la misma contiene un mandato declarativo⁴ ya que expresa la inexistencia del efecto jurídico pretendido por los accionantes, es decir, de la acción de amparo constitucional.

En suma, la Corte considera que los efectos de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, expedida el 16 de julio de 2009, son de carácter declarativo y radican en la negativa de la acción de amparo constitucional, sin constituirse en ningún otro mandato, más que en la certeza de la inexistencia de los elementos fácticos para la configuración de la acción deducida.

2. ¿Existe incumplimiento de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Como ya se ha señalado, las accionantes interpusieron la presente acción porque consideran que existe el incumplimiento de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, ya que en la misma se negó la acción de amparo constitucional interpuesta por los señores José Benigno Quinatoa Hernández y Patricia Viviana Cisneros Ruales en consecuencia, consideran que las autoridades municipales debían ejecutar los actos administrativos objetos de la acción de amparo.

De lo cual es necesario reiterar que la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, es de carácter declarativo y estableció con certeza la inexistencia de los elementos fácticos para la configuración de la acción de amparo constitucional, establecidos en el artículo 95 de la Constitución Política de la República del Ecuador, que son: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente y c) Que cause o amenace causar un daño grave y de modo inminente.

Por tanto, en la señalada sentencia no se establecieron otras determinaciones al respecto, más que la obligación del juez *a quo*, respecto al cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de la acción de amparo, la cual se constituye en la negativa de dicha acción.

Ahora bien, es ineludible señalar que en la Constitución de 1998, por la vulneración de derechos constitucionales,

⁴ ALSINA, Hugo. *Tratado teórico-práctico de derecho procesal*, t. IV, Buenos Aires: Ediar, 1956-1965, 2ª ed., p. 113. “...toda sentencia, es declarativa en cuanto ella no tiene otro efecto que el de reconocer un derecho que el actor ya tenía cuando inició la demanda y que el demandado se lo había desconocido, o el de establecer que el demandado no se encuentra sometido al poder jurídico del actor, siendo en consecuencia infundada la demanda.”

el juez podría adoptar medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos, de acuerdo con lo manifestado en el artículo 95 del mismo cuerpo normativo, el juez se limitaba a establecer la adopción de medidas urgentes para remediar las consecuencias de la vulneración.

De ahí que en la decisión materia del presente análisis no se estableció ninguna medida, porque la Corte Constitucional, para el período de transición, verificó que los actos no se encasillaban en los elementos para el otorgamiento de la acción de amparo constitucional, los cuales son taxativos y distintos a las determinaciones que pueden realizar los jueces ordinarios.

Por lo que, sin entrar a mayor análisis, y de los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional considera que la Resolución N.º 0105-2009-RA, dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, se concreta como lo dejamos señalado, en negar la acción de amparo constitucional, sin otra medida al respecto.

En tal virtud, la Corte Constitucional del Ecuador considera que no existe incumplimiento de la sentencia del caso N.º 0105-2009-RA.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento de la sentencia planteada.
2. Notifíquese, publíquese, cúmplase y archívese.

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: Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión de 01 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0016-10-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 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

SENTENCIA N.º 033-15-SIS-CC

CASO N.º 0033-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Comparece el señor Franklin Alonso Nogales Heredia, quien solicita el cumplimiento de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por parte de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 0732-2011, a través de la cual, se aceptó el recurso interpuesto, se reformó la sentencia recurrida y se dispuso que la Dirección de Salud de Chimborazo, por medio de su titular, otorgue el contrato de trabajo a plazo indefinido a su favor con todas las garantías legales y constitucionales, en la calidad de inspector sanitario del Área de Salud N.º 6, Guano, Penipe.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, en virtud de lo establecido en el segundo inciso del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó, el 28 de mayo de 2012, que esta acción tiene relación con el caso N.º 1912-11-EP, el cual se encuentra resuelto.

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.

Al tener como antecedente el memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2013, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro se hace conocer del resorteo de las causas, realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013 y se remitió

al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán en calidad de sustanciador de varios expedientes constitucionales, entre los cuales, consta el caso signado con el N.º 0033-12-IS.

El 17 de junio de 2014 a las 10h00, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Argumentos planteados en la demanda

El doctor Rubén Donoso Valdiviezo en su calidad de juez adjunto del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Chimborazo, mediante auto del 03 de mayo de 2012 a las 11h22, dispuso que de conformidad con el artículo 93 y 436 No 5 y 9 es competencia exclusiva de la Corte Constitucional conocer sobre las acciones de incumplimiento e iniciar el respectivo proceso de destitución en contra del funcionario que no cumpla con lo ordenado en sentencia, esto, en concordancia con los artículos 163 y 164 ibídem, existiendo además un pronunciamiento expreso en este sentido por parte de la Corte Constitucional, en la sentencia dictada en la causa N.º 0485-09-EP. Por lo que deja a salvo el derecho del accionante a fin de hacer valer los mismos por la vía legal adecuada, esto, a efectos de velar para que se cumpla la sentencia constitucional.

En tal virtud, el señor Franklin Alonso Nogales Heredia presenta su demanda de acción de incumplimiento de sentencia, fundamentando su petición en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162, 163 y 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita que se ordene en sentencia se otorgue en forma inmediata el contrato de trabajo a plazo indefinido con todas las garantías legales y constitucionales; añado que el mencionado contrato deberá gozar de los derechos y beneficios que dispone el ordenamiento jurídico y que estará sujeto a las disposiciones de la contratación colectiva para el momento vigente.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

En la parte resolutive de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por parte de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011, se dispone:

(...) Riobamba, martes 27 de septiembre de 2011, las 10h53. VISTOS: (...) “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, por las normas legales invocadas, REFORMA la sentencia venida en grado y DISPONE que aceptando la acción de protección formulada por FRANKLIN ALONSO NOGALES HEREDIA, la Dirección de Salud de Chimborazo por medio de su Titular, otorgue en forma inmediata el contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del recurrente con todas las garantías legales y constitucionales, contrato que deberá gozar de los derechos y beneficios que dispone nuestro ordenamiento jurídico y sujeto a las disposiciones de la Contratación Colectiva.- de este fallo envíese copia certificada a la Corte Constitucional para los efectos del Art. 25 numeral 2 del Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Pretensión

El accionante, señor Franklin Alonso Nogales Heredia, en lo principal, solicita que se cumpla la sentencia constitucional dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante la cual, se ordenó que se otorgue el contrato de trabajo a plazo indefinido a su favor, en calidad de inspector sanitario del Área de Salud N.º 6, Guano Penipe.

Contestaciones a la demanda

Legitimado pasivo

La doctora Ruth Beatriz Naranjo Granda en su calidad de directora provincial de salud de Chimborazo (e), en lo principal manifestó que en la demanda de incumplimiento de sentencia, presentada por el señor Franklin Alonso Nogales Heredia en contra de la Institución que representa por un supuesto incumplimiento en la ejecución de la sentencia emitida por el juez primero adjunto de la niñez y adolescencia de Riobamba en la acción de protección N.º 805-2011, formulada por Franklin Alonso Nogales Heredia en contra de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo y sentencia reformada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, proceso de segunda instancia N.º 732-2011 en la cual, se dispuso, que la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo otorgue contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del recurrente, es ilegal en todo su contenido; por cuanto, la institución que representa nunca ha tenido relación laboral ni contractual con el recurrente.

Es así que en su texto indicó: “(...) La Dirección Provincial de Salud de Chimborazo en ningún momento ha incumplido con la sentencia dictada por el Juez Primero Adjunto de la Niñez y Adolescencia de Chimborazo; ya que la misma es inejecutable; por cuanto en la misma en su parte Resolutive dispone: “(...) Por lo que se dispone que la accionada otorgue el correspondiente nombramiento al accionante (...)”, conforme el Art. 4 de la LOSEP estarán comprendidos en calidad de servidoras y servidores públicos los que estén bajo el régimen de la LOSEP, ya que las trabajadoras y trabajadores del Sector Público estarán sujetos al Código de Trabajo, régimen bajo el cual estaba el recurrente; por lo que, no cabía el otorgamiento que es para los funcionarios bajo el régimen de la LOSEP (...)”.

Señaló además que: “Los Jueces Constitucionales de primera y segunda instancia en sus sentencias dictadas nunca declararon la vulneración de derecho constitucional alguno por parte de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo en contra del recurrente, sino que vía Acción de Protección lo que hicieron en primera instancia en forma ilegal e impropio es otorgarle un nombramiento a un trabajador y en segunda instancia reforman disponiendo se le otorgue un contrato de trabajo a plazo indefinido, resoluciones totalmente contradictorias entre las mismas existiendo una antonomasia (sic) constitucional (sentencia No 001-10-PJO-CC Caso No 0999-09-JP de fecha 22 de diciembre del 2010- Corte Constitucional), siendo por consiguiente la sentencia de primera instancia inejecutable por su forma y fondo”.

Por lo expuesto, solicitó que se sirva rechazar la demanda de incumplimiento de sentencia y declare como improcedente, inconstitucional e inejecutable; ya que no ha existido en ningún momento desacato a la resolución emitida por el juez primero adjunto de la niñez y adolescencia de Chimborazo.

Juez Primero Adjunto de la Niñez y la Adolescencia de Riobamba

Por su parte, el doctor Rubén Darío Donoso Valdiviezo en calidad de juez primero adjunto de la niñez y adolescencia de Riobamba, informó todas las actuaciones procesales realizadas por parte de la judicatura a su cargo, con la finalidad de dar cumplimiento y ejecutar la sentencia dictada dentro de la acción de protección planteada por el señor Franklin Alonso Nogales Heredia, y concluyó manifestando que: “(...) de la razón sentada por el señor Secretario de fecha 07 de enero de 2014, consta que la accionada no ha cumplido con la sentencia dictada, sin que la misma se haya cumplido hasta la presente fecha, de conformidad con lo que consta de la razón de Secretaría de fecha 23 de junio de 2014”.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado únicamente, señaló casilla constitucional para posteriores notificaciones.

Audiencia pública

Por convocatoria del juez sustanciador, mediante providencia dictada el 18 de marzo de 2015 a las 11h00, las partes procesales fueron escuchadas en audiencia pública el 26 de marzo de 2015 a las 10h00, dentro de la cual manifestaron lo siguiente:

Por el legitimado activo, el doctor Wilfrido Rodrigo Samaniego Riera

Menciona que la presente acción de incumplimiento de sentencia se debe a que de los oficios remitidos por parte del secretario del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de fecha 21 de noviembre de 2011, donde se solicitó a la directora provincial de salud de Chimborazo que dé cumplimiento a la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de protección planteada, nunca fueron contestados, igualmente, señaló, que existió un segundo oficio el 16 de abril de 2012, en el que el mismo juez dispuso que en el término improrrogable de tres días se dé estricto cumplimiento a la sentencia; sin embargo, hasta la presente fecha no existe pronunciamiento alguno por parte de la entidad accionada.

En tal virtud, solicitó que se ordene el inmediato cumplimiento de la sentencia y se proceda a firmar el contrato a plazo indefinido en el cargo cuya vacante aún existe, por cuanto la partida presupuestaria está vigente y que se aplique lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162,

163 y 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que se ha demostrado el incumplimiento de la sentencia por parte de la entidad accionada con una clara evidencia de desacato.

Por el legitimado pasivo, abogado Juan Pablo Valencia

Señaló que según lo determina el contrato colectivo y el instructivo para llenar las vacantes pertenecientes al Código del Trabajo, las funciones específicas relativas al concurso para el cargo de inspector sanitario, se rigen bajo el Código del Trabajo, lo cual no fue observado por el juez constitucional y quien ordenó que se otorgue un nombramiento a una persona que se encuentra bajo un régimen distinto, por lo que la sentencia se vuelve improcedente e imposible de cumplir. Señala además que el accionante tenía las vías administrativas y legales para reclamar y no debió hacerlo por la vía de acción de protección.

Así también mencionó, que el Ministerio de Salud se encuentra en una etapa de desconcentración y de reforma estructural, por tanto, la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, como el resto de zonas, prácticamente, se encuentran cerradas pues de conformidad con el Acuerdo Ministerial N.º 004922, se determinó el cierre de sus unidades operativas, por lo que se puede observar que no evade lo dispuesto por los jueces constitucionales. Por ello, solicitó que se rechace la demanda de incumplimiento de sentencia, en virtud de que la misma es improcedente y la figura de contratación no se encuentra vigente en el marco jurídico.

Procuraduría General del Estado

Por parte de la Procuraduría General del Estado, no compareció representante alguno, a pesar de haber sido legalmente notificados.

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 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por parte de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011, 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 lo contenido en el 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”.

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 la 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 obligada.

En este sentido, la Corte Constitucional ha ratificado los criterios emitidos en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54, el 06 de octubre de 2009, donde se 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 el retardo en el cumplimiento y el incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos en contra de 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.

Problema jurídico

Del contenido de la demanda se desprende que corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

La Dirección Provincial de Salud de Chimborazo ¿incumplió o no la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por parte de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011, mediante la cual se resolvió aceptar el recurso de apelación y se reformó la sentencia de primera instancia, disponiendo que al señor Franklin Alonso Nogales Heredia, se le otorgue el contrato de trabajo a plazo indefinido en calidad de inspector sanitario del Área de Salud N.º 6, Guano - Penipe?

El accionante señor Franklin Alonso Nogales Heredia establece que pese a haberse resuelto en sentencia que se le otorgue el contrato de trabajo a plazo indefinido, hasta la fecha de la presentación de esta acción constitucional, no se ha dado estricto cumplimiento a lo en ella dispuesto. En tales circunstancias, considera que al haberse configurado el incumplimiento de la sentencia constitucional, es procedente que se ordene su ejecución inmediata.

Al respecto, y como un primer punto a considerar, es necesario precisar que la Constitución de la República ha consagrado herramientas para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias y dictámenes en materia constitucional, para de esa forma garantizar los derechos constitucionales de las personas. Precisamente, el artículo 436 numeral 9 de la Constitución 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 constitucionales han sido vulnerados como consecuencia del incumplimiento de una sentencia constitucional.

En este escenario, para determinar si existe o no el incumplimiento de la sentencia constitucional demandada, es preciso remitirnos a lo resuelto por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante la sentencia del 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, en la cual se ordenó: “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, por las normas legales invocadas, REFORMA la sentencia venida en grado y DISPONE que aceptando la acción de protección formulada por FRANKLIN ALONSO NOGALES HEREDIA, la Dirección de Salud de Chimborazo por medio de su Titular, otorgue en forma inmediata el contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del recurrente con todas las garantías legales y constitucionales, contrato que deberá gozar de los derechos y beneficios que dispone nuestro ordenamiento

jurídico y sujeto a las disposiciones de la Contratación Colectiva.- de este fallo envíese copia certificada a la Corte Constitucional para los efectos del Art. 25 numeral 2 del Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Conforme se detalla, la sentencia antes descrita tiene el carácter de definitiva y se encuentra ejecutoriada y por tanto, debe ser cumplida de inmediato por el ente obligado, en este caso, por la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, considerando que se trata de un fallo que busca tutelar los derechos constitucionales del accionante.

Ahora bien, de la revisión de la documentación que obra en el expediente a foja 264, se encuentra la providencia del 25 de febrero de 2012 a las 09h48, dictada por el juez adjunto primero de la niñez y adolescencia de Chimborazo, mediante la cual puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y el ejecutorial del superior. Posteriormente, el mismo juez, con providencia del 01 de marzo de 2012 a las 15h30, dispuso oficiar a la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo para que en el plazo máximo de 48 horas, proceda a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del superior.

Es así que, frente a estas actuaciones judiciales, a fojas 267 a 269, consta el memorando N.º MSP-CGAP-0123-2012 del 05 de marzo de 2012, del doctor Alfonso Auz, coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Salud Pública, dirigido al doctor Ángel Vizuete Rodríguez, asesor jurídico de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo en el que emite su criterio jurídico manifestando lo siguiente “(...) que se proceda a realizar la consulta pertinente al Ministerio de Relaciones Laborales en virtud de que la sentencia en los términos en que fue expedida, es inaplicable al no existir la figura de contrato de plazo indefinido en el Código de Trabajo, además de ser contradictoria a lo establecido en el Décimo Contrato Colectivo vigente”.

Así también, el doctor Luis Cargua Ríos, director regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado, se adhirió al criterio jurídico mencionado y solicitó que se otorgue un tiempo perentorio a fin de tramitar la consulta al Ministerio de Relaciones Laborales.

Sobre esta base, el juez primero de la niñez y adolescencia de Chimborazo, mediante auto del 13 de marzo de 2012 a las 16h00, concedió a la entidad accionada el término de quince días a fin de que se realice la consulta pertinente al Ministerio de Relaciones Laborales y se viabilice el mecanismo legal adecuado a fin de dar cumplimiento a la sentencia ejecutoriada dentro de la acción de protección.

Ahora bien, una vez concluido este término y luego de haber transcurrido un plazo razonable para realizar las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a la sentencia constitucional por parte de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo es necesario determinar que dicho lapso debe entenderse en relación a una valoración racional sobre la agilidad, eficiencia y efectividad necesarias para el cumplimiento obligatorio e inmediato de la decisión.

Este concepto de plazo razonable, ha sido desarrollado dentro de la jurisprudencia internacional¹, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha determinado que debe contener tres elementos que se mencionan a continuación:

Primero, la complejidad del asunto, es decir, que el caso sujeto a conocimiento de los operadores de justicia sea resuelto en un plazo adecuado a la luz de la complejidad del asunto que se está evaluando; sin embargo, es necesario diferenciar entre aquella actividad ejercida con reflexión y cautela justificables, y la desempeñada con excesiva parsimonia, exasperante lentitud y un exceso ritual. El segundo elemento es la actividad procesal del interesado, en otras palabras, las actuaciones propias tendientes a la búsqueda de resultados pronto y efectivos, siempre que dichos actos hayan sido propicios para que el proceso sea ágil y no produzcan una actividad innecesaria o una inactividad procesal. Finalmente, el tercer elemento para la valoración del plazo razonable es la conducta de las autoridades judiciales, que no es otra cosa que la conducta de las autoridades encargadas de los procesos para evitar la inactividad y cumplir con sus deberes por encima de las cautelas justificables y las dificultades propias del caso, siempre que no se hayan producido dilaciones excesivas e injustificadas en las etapas del proceso.

Con estas consideraciones se puede concluir que el concepto de plazo razonable, y sus componentes busca que la reparación a los derechos vulnerados de las personas, por acción u omisión del Estado y sus delegatarios, no se prolongue injustificadamente hasta generar condiciones de injusticia, inequidad o inseguridad jurídica y mucho menos incumplimiento de las decisiones judiciales.

En tal sentido, y para efectos del caso *sub judice*, de la revisión de la parte resolutive de la sentencia constitucional del 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, se puede determinar que en la misma no existe un nivel alto de complejidad para cumplir con lo ordenado; por el contrario, se verifica más bien que han existido dilaciones excesivas e inactividad por parte de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, para realizar las gestiones necesarias ante los entes estatales respectivos que permitan cumplir lo resuelto en sentencia.

Respecto a los dos elementos restantes, esto es, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades que en el caso concreto son respectivamente las peticiones realizadas por el señor Franklin Alonso Nogales Heredia y las actuaciones del juez primero de la niñez y adolescencia de Chimborazo, así como del titular de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, se puede observar que las continuas solicitudes formuladas por el accionante,

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, en: Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 6 de Abril de 2006. Párrafo 151; Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de febrero de 2006. Párrafo 132; y Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de julio de 2006. Párrafo 171.

han sido acogidas por el juez de instancia y proveídas conforme corresponde, considerando principalmente, el auto del 05 de abril de 2012 a las 09h52, que consta a fojas 278 del proceso, en el que el juez primero de la niñez y adolescencia de Chimborazo, dispuso que por Secretaría se sienta la razón solicitada por el accionante, por lo cual, el 09 de abril de 2012, el secretario puso en conocimiento, luego de revisado el proceso, que no consta la respuesta del Ministerio de Relaciones Laborales, respecto de la consulta solicitada.

Frente a estos hechos, el 16 de abril de 2012 a las 16h22, dictado por el juez primero de la niñez y adolescencia de Chimborazo, encargado de ejecutar la sentencia constitucional de acción de protección, se requirió de la directora provincial de salud de Chimborazo, lo siguiente: “...que en el término improrrogable de tres días, la accionante de estricto cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la H. Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el señor Secretario proceda a oficiar en este sentido a la Dra. Margarita Guevara, Directora Provincial de Salud de Chimborazo”.

En este orden de ideas, conforme se desprende de la documentación antes enunciada, se puede establecer que si bien se ha solicitado a la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo realice las gestiones para conseguir que se otorgue el contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del señor Franklin Alonso Nogales Heredia, no obstante, no se ha logrado la eficacia en su cumplimiento, hasta la presente fecha.

De la revisión del expediente constitucional se evidencia que la representante de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, no ha efectuado las gestiones pertinentes, directas, necesarias y eficaces ante los organismos competentes (Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas), para otorgar el contrato de trabajo a plazo indefinido y obtener la respectiva partida presupuestaria a favor del señor Franklin Alonso Nogales Heredia.

Inclusive ha manifestado en varios escritos presentados que no ha existido relación laboral entre el accionante y la institución que representa, a pesar de que en la sentencia de segunda instancia, quedó establecido el vínculo laboral entre las partes regulado por el Código del Trabajo y el Contrato Colectivo; es así, que esta en su parte pertinente, indicó:

(...) SEXTO.- En razón de que la Directora de Salud de Chimborazo ha presentado una petición de desahucio formulada en contra del hoy actor, esta no tiene asidero legal en virtud que de autos no se encuentra documento alguno que demuestre los argumentos por los que solicita el indicado desahucio, y de ser por el cumplimiento del contrato a plazo fijo, este tipo de contrato no es procedente y el correcto haberse dado en su momento, en razón que el hecho de no dar cumplimiento al mismo Instructivo que se deja citado en el considerando anterior se está violentando el derecho de los demás, por lo tanto, si el actor ha ganado un concurso de merecimiento al amparo de convocatoria formulada y ha

sido declarado ganador que consta por escrito, se debió dar el procedimiento del Art. 22 del Instructivo y de tal forma que allí no expresa que deberá haber un contrato a plazo fijo, sino que directamente debió darse el contrato a plazo indefinido como manda el Código Labora, siendo este el precedente, por lo tanto se ha lesionado los derechos constitucionales que consta del Art. 33 de nuestra Carta Magna, así también esta lesión no ha lugar que exista una vía judicial expedita sobre la cual el hoy actor pueda hacer valer sus derechos, debiendo por tanto ejercer su reclamo por esta vía constitucional que en verdad es la adecuada por lesionarse este derecho fundamental (...).

En ese sentido, es necesario para esta Corte Constitucional reiterar que quedó claramente identificado el señalado vínculo laboral, la legislación que lo regulaba y así también la vulneración del derecho constitucional al trabajo producto del irrespeto de tal normativa. Por lo que, a este momento procesal, no es pertinente el argumento que manifiesta la Dirección de Salud de Chimborazo, en el que insiste en la inexistencia de tal vinculación laboral y que por tanto es inejecutable la sentencia.

En este mismo orden de ideas, es necesario rescatar que en la audiencia pública convocada por el juez sustanciador, se especificó claramente la esencia y contenido de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, indicando a las partes procesales que en tal diligencia debían presentar los elementos de convicción pertinentes para demostrar el cumplimiento o no del fallo de la acción de protección y que como tal, no era oportuno discutir de nuevo el procedimiento que se siguió en las dos instancias del proceso de acción de protección.

Ante lo expuesto, 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 con el derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República.

En este mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional, determinando que la acción por incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales refleja una doble función, la primera es garantizar un efectivo recurso para la protección de los derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia y la segunda, es dar primacía y eficacia a las normas y derechos contenidos en la Constitución. De ahí que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye una herramienta para garantizar el cumplimiento de las garantías constitucionales dispuestas en la Constitución y así, fortalecer el papel de la justicia constitucional en nuestro país a la hora de ejercer la tutela de los derechos.

Es así que la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54, el 6 de octubre de 2009, manifestó categóricamente 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.

Sobre esta base, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva. En tal sentido, su alcance no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, mediante los cuales las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías jurisdiccionales, no hubieren cumplido con lo ordenado o lo hubieren hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga el daño causado por el derecho violado.

Por tanto, del contenido del proceso constitucional, puede determinarse que la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, a través de su titular, no ha cumplido integralmente la sentencia constitucional, puesto que no ha realizado las gestiones pertinentes y necesarias en plazos razonables, que permitan otorgar el contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del señor Franklin Alonso Nogales Heredia, pues tal como se desprende de la revisión del proceso no existe la consulta que debía realizarse, ni la absolución a la misma, por parte del Ministerio de Relaciones Laborales.

En tal sentido, la Corte Constitucional concluye que existe incumplimiento total de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por parte de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011, interpuesta el señor Franklin Alonso Nogales Heredia.

Finalmente, y en este contexto, siendo el deber de esta Corte velar por el efectivo cumplimiento de las sentencias y dictámenes, y efectuar una 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 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011.
2. Aceptar la acción de incumplimiento.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Que la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo a través de su titular, cumpla la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2011 a las 10h53, por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 732-2011, en el término perentorio de quince días a partir de la notificación de esta sentencia; esto es, que se materialice el contrato de trabajo a plazo indefinido a favor del señor Franklin Alonso Nogales Heredia en calidad de inspector sanitario del Área de Salud N.º 6, Guano-Penipe, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
 - 3.2 Que se cancele la totalidad de las remuneraciones y los derechos establecidos en el contrato colectivo que se encuentran adeudados hasta el momento, por lo que se deberá remitir el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, para que en aplicación de la regla de jurisprudencia 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 exacto a pagar por parte de la Dirección Provincial de Salud de Chimborazo, a favor del señor Franklin Alonso Nogales Heredia. Adicionalmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, deberá informar a esta Corte Constitucional de forma inmediata, acerca del cumplimiento de la reparación económica, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. Notificar al juez de la causa para el cumplimiento de lo ordenado, debiendo informar a esta Corte Constitucional a la finalización del término concedido en el numeral 3.1. de esta sentencia y una vez que se ejecute integralmente la reparación económica ordenada, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
5. Notificar al Ministerio de Salud Pública para el cumplimiento de lo ordenado, debiendo informar a esta Corte Constitucional, a la finalización del término concedido en el numeral 3.1. de esta sentencia y una vez que se ejecute integralmente la reparación económica ordenada, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Llor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0033-12-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 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo del 2015

SENTENCIA N.° 035-15-SIS-CC

CASO N.° 0005-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 27 de enero de 2012, comparecen Betti Requena Peña, María Josefina Chalán Cevallos, Mariana Sarango Jumbo, Fanny Mercedes Panamito Becerra, Washington Parcemon Rodríguez Ramírez, Luis Guillermo Angamarca Masache, José María Rodríguez Ludeña, María Eugenia González Ortega, Gloria María Bustamante Álvarez y Santos Medarda Vargas Sánchez, y plantean acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 15 de marzo de 2011 a las 16:49,

por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la acción de protección N.° 0064-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, con fecha 27 de enero de 2012, certificó que con relación al caso N.° 0005-12-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición, del 2 de febrero de 2012, se designó al ex juez constitucional, Dr. Hernando Morales Vinuesa, como sustanciador de la presente causa, quien mediante providencia del 16 de abril de 2012 a las 11:09, avocó conocimiento de la misma.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la primera Corte Constitucional, integrada conforme a 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, por el Pleno del Organismo, mediante memorando número 020-CCE-SG-SUS-2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, en su calidad de jueza ponente.

Mediante auto del 29 de noviembre de 2013, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso convocar a audiencia pública y notificar con el contenido de la acción y providencia recaída en ella a las partes procesales, y a la Procuraduría General del Estado. El 20 de marzo de 2014, el proyecto realizado por la jueza ponente fue remitido a Secretaría General. Mediante memorando N.° 0410-CCE-SG-SUS-2015 del 20 de marzo de 2015, en atención a lo resuelto por el Pleno, se remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional María del Carmen Maldonado.

Argumentos de la demanda

Los accionantes manifiestan que son un grupo de profesores que desde el año 2006 venía recibiendo el sueldo rural, debido a que trabajaban en centros de educación catalogados, por parte de la Comisión de zonificación Escolar de la Dirección Provincial de Educación de Loja, como establecimientos educativos de zona rural. Indican que presentaron una acción de protección en contra de la directora provincial de Educación de Loja, en virtud de que dispuso el cambio de nombramiento rural a urbano, suspendiendo el pago de sueldo rural. En este sentido, solicitaron el cambio de sus nombramientos y el reconocimiento del sueldo rural desde el 20 de julio de 2007; es decir, el pago de lo que debieron haber recibido por aquel concepto, desde la emisión del acto administrativo atentatorio de derechos.

Afirman que el juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo aceptó la acción y dispuso que la Dirección Provincial de Educación de Loja cambie los nombramientos de los legitimados activos, maestros de entidades primarias y de los centros artesanales del cantón

Zapotillo, de zona urbana a zona rural, así como ordenó la restitución del monto económico dejado de percibir a causa del cambio de denominación. También dan a conocer que la sentencia del juez de primer nivel fue ratificada en todas sus partes por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, mediante la sentencia cuyo cumplimiento se exige.

Señalan que la Dirección Provincial de Educación de Loja se encontraba ejecutando la sentencia, y que con este propósito han concurrido al Departamento de Recursos Humanos de la entidad a realizar el cambio de los nombramientos, esto es, de zona urbana a zona rural; mientras que la pagaduría de dicha Dirección Provincial había elaborado las respectivas liquidaciones de los maestros beneficiarios de la resolución judicial, y que el pago no se ha concretado debido a la insuficiencia de recursos económicos.

Manifiestan que solicitaron a la Dirección Financiera del Ministerio de Educación que envíen los recursos a fin de cumplir con la sentencia; sin embargo, una vez que se había remitido la documentación a la ciudad de Quito, el coordinador general de Asesoría Jurídica del referido Ministerio, Dr. Carlos Cisneros Pazmiño, “obstaculizó” el cumplimiento de la sentencia, “(...) alegando una interpretación errónea de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, actuando prácticamente como órgano jurisdiccional y no administrativo como corresponde, incumpliendo de esta forma con lo ordenado por los señores Jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja (...)”.

Precisan, que la “(...) sentencia en su resolución declara la violación de derechos y especifica el daño causado por el Ministerio de Educación a los profesores excluidos. Por eso, la sentencia dispone que se modifique la nomenclatura de los nombramientos mediante las respectivas acciones de personal (...)”; así como la sentencia dispone “(...) la entrega a los profesores de la parte salarial no percibida por efecto de la violación (...)”; y, que por tal situación “(...) no es necesario determinar en sede jurisdiccional, el monto a pagarse mediante un juicio verbal sumario o contencioso administrativo (...)”.

Finalmente, sostienen que “corresponde al Ministerio de Educación hacer una liquidación de haberes y, entregar a los profesores aquella parte de la remuneración a la que tenían derecho en la situación anterior a la violación.” Ya que, “la interpretación que la Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación hace sobre el concepto jurídico de la sentencia, su contenido y alcance, es totalmente arbitraria, pues confunde, intencionadamente o por ignorancia, categorías jurídicas notoriamente diferentes”.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan que la Corte Constitucional disponga que el Ministerio de Educación cumpla con la sentencia de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, emitida el

15 de marzo de 2011 a las 16:49, decisión judicial que, desestimando la impugnación de los legitimados pasivos en la acción de protección, confirmó la sentencia expedida por el juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo, quien en sentencia del 24 de enero de 2011, aceptó la acción de protección propuesta por los legitimados activos y dispuso el cambio de la nomenclatura de sus nombramientos de maestros de primaria y de centros artesanales del cantón Zapotillo, de zona urbana a zona rural, así como la restitución de los valores económicos dejados de percibir por el cambio de denominación.

Contestación de la demanda

Ministerio de Educación

Obra a fojas 31 a la 32 y vuelta del proceso constitucional la comparecencia de la ministra de Educación, Gloria Vidal Illingworth, quien luego de consignar las generales de ley y los antecedentes del caso, indica que la sentencia cuyo cumplimiento demandan los accionantes, genera el pago de dinero a favor de los mismos, y que dichos valores deben ser cuantificados dentro de un juicio contencioso administrativo, porque el Ministerio de Educación es una institución pública, conforme lo establecen los artículos 17 numeral 4; 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Manifiestan que las sentencias de los jueces de primera y segunda instancia debían establecer el inicio de un proceso contencioso administrativo en el cual se determinen las reparaciones económicas, y como no se dispuso, se vulneraría el trámite previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Concluye solicitando que se deseche la acción porque la misma no cumple con los presupuestos jurídicos establecidos en el artículo 93 de la Constitución de la República.

Procuraduría General del Estado

En escrito presentado el 03 de mayo de 2012 y que obra a fojas 28 del proceso constitucional, compareció el abogado Marco Arteaga Valenzuela, delegado del procurador general del Estado y, en lo principal, señaló casilla constitucional para notificaciones.

Audiencia pública

En auto del 29 de noviembre de 2013 a las 10:01 se convocó a audiencia pública, la que se realizó con presencia de las partes procesales y de la delegada de la Procuraduría General del Estado el 05 de diciembre de 2013, conforme se desprende de la razón actuarial que obra en el proceso.

Las partes procesales, en lo principal, se reafirmaron en los fundamentos de hecho y derecho de sus pretensiones; mientras que la Procuraduría General del Estado, en lo pertinente, señaló: “(...) la parte accionada debido a lo prescrito en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no ha podido

atender la reparación económica, pues de acuerdo a esta disposición legal y lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, no podría determinar los valores a pagar, ya que serían los jueces, vía contencioso administrativo, los que tendrían que realizar la determinación del monto a cancelar”.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

Los accionantes señalan que la decisión judicial incumplida es la sentencia dictada dentro de la acción de protección N.º 0064-2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 15 de marzo de 2011, la misma que desestimó el recurso de apelación interpuesto por las accionadas y confirmó la sentencia del juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo, expedida el 24 de enero de 2011 a las 08h30, dentro de la acción de protección N.º 003-10-I. Las decisiones judiciales, en su parte resolutive, dispusieron:

Sentencia expedida el 24 de enero de 2011, por parte del juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo:

(...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, DECLARA CON LUGAR LA DEMANDA Y CONSEQUENTEMENTE CONCEDE LA ACCION DE PROTECCION CONSTITUCIONAL A FAVOR DE LOS ACCIONANTES, grupo de Profesores de Escuelas Primaria y Centro Artesanal del Cantón Zapotillo, disponiendo que una vez ejecutoriada esta sentencia, se remita una Copia Certificada al Ministerio de Educación y Cultura y a la Dirección Provincial de Educación de Loja, para su cumplimiento, **para que se cambie de ZONA URBANA A ZONA RURAL al Cantón Zapotillo, como era antes, consecuentemente se les restituya los derechos económicos inmersos en el cambio de denominación, es decir que las cosas vuelvan a su estado anterior.(...)** (Resaltado no forma parte del texto).

Sentencia del 15 de marzo de 2011, dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja:

(...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, desestimando la impugnación, **confirma la sentencia recurrida** (...). (El resaltado no forma parte del texto).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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.

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

En el actual marco jurídico del Estado, el máximo órgano de justicia constitucional es un ente activo frente a incumplimientos de decisiones de la jurisdicción constitucional, por lo que la garantía constitucional de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye un mecanismo jurídico-procesal idóneo, ágil y efectivo para hacer cumplir dichas decisiones jurisdiccionales.

El artículo 436 numeral 9 de la Carta Fundamental atribuye la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional para conocer, sustanciar, resolver y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y así asegurar la materialización de una correcta administración de la justicia constitucional y de la tutela de los derechos. Igualmente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su Título VI, al desarrollar este lineamiento constitucional, en el artículo 163 primer inciso señala:

Las Juezas y Jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Lo manifestado tiene sustento porque el ser titular de un derecho constitucional no solo significa que una norma del derecho positivo lo reconozca o que implique la posibilidad de acceder a un órgano jurisdiccional a entablar un proceso judicial y obtener una sentencia en forma oportuna, sino que el verdadero ejercicio de ese derecho se materializará en la medida en que los fallos dictados se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva, pues mientras la decisión judicial no se ejecute, los derechos de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica en la realidad no tendrían vigencia. En tal virtud, acciones como del caso sub júdice resultan imprescindibles para la concreción de los derechos y garantías constitucionales. En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló que:

Los mecanismos de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituyen per se en auténticas garantías jurisdiccionales de protección y reparación de derechos constitucionales, si no existieran mecanismos de cumplimiento como los señalados, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de los derechos constitucionales¹.

Determinación y resolución del problema jurídico

A fin de resolver la presente causa, la Corte Constitucional considera necesario formular y resolver el siguiente problema jurídico:

¹ Corte Constitucional para el período de transición. Jurisprudencia vinculante, sentencia N.º 001-10-PJO-CC. Quito D. M., 29 de diciembre de 2010.

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia emitida el 15 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja?

La Constitución de la República establece en el artículo 3 numeral 1 que uno de los deberes primordiales del Estado, consiste en garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos de las personas. En este sentido, además de la gama de derechos que prevé nuestra Norma Fundamental, el constituyente determinó un conjunto de garantías jurisdiccionales cuyo propósito se circunscribe en proteger y hacer efectivos los derechos.

Dentro de las disposiciones comunes establecidas en la Constitución, que rigen a las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 numeral 3 determina que “los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”; dicho de otro modo, los mecanismos procesales que garantizan los derechos solo serán efectivos cuando se ejecute integralmente su decisión y las medidas adoptadas en cada procedimiento. Para tal efecto, tanto la Constitución de la República, en el artículo antes referido, como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 17 numeral 4, obligan a los órganos jurisdiccionales que conocen las diferentes acciones constitucionales, a identificar con absoluta claridad en la sentencia, la o las medidas de reparación que deben adoptarse frente a la declaratoria de vulneración de derechos.

Bajo estas consideraciones, dentro del ámbito de la acción de incumplimiento de sentencias, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si la sentencia, dentro de un proceso constitucional, se ha ejecutado integralmente, para lo cual se identificará, en primer término, las medidas de reparación dispuestas en la decisión, para así, posteriormente, determinar si se ha dado pleno cumplimiento a la misma.

Como consta en los antecedentes de la presente causa, los accionantes acudieron a la jurisdicción constitucional, específicamente a través de una acción de protección, con el propósito de precautelar sus derechos que –afirmaron– fueron vulnerados por la Dirección Provincial de Educación de Loja, mediante acto que dispuso el cambio de nombramiento de profesores de zona rural a urbana, y como consecuencia de aquello, la suspensión del sueldo rural que tenían a su favor.

En el caso sub júdice, los comparecientes afirman que no se ha cumplido íntegramente la sentencia emitida el 15 de marzo de 2011 a las 16:49, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja. De la revisión de la sentencia cuyo cumplimiento se exige a través de esta acción, se observa que al negar el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, textualmente dispuso que se “confirma la sentencia recurrida”; así, para identificar inequívocamente las medidas que debieron verificarse en la ejecución de esta decisión, es necesario tener presente el contenido de la sentencia expedida en primera instancia, por parte del juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo, con fecha 24 de enero de 2011 a las 08:30, que en su parte resolutive dispuso:

- a) Que el Ministerio de Educación y la Dirección Provincial de Educación de Loja, cambien los nombramientos de los accionantes, “de zona urbana a zona rural”; esto es, como era antes de la expedición del acto que vulneró sus derechos; y,
- b) Que “se les restituya los derechos económicos inmersos en el cambio de denominación, es decir que las cosas vuelvan a su estado anterior”.

En este contexto, la Corte Constitucional verificará si se ha dado cumplimiento a aquellas medidas dispuestas en la decisión de la acción de protección propuesta por los accionantes.

Respecto del cambio de la denominación “de zona urbana a zona rural” en los nombramientos de los accionantes

Tanto en el libelo de la acción como en la audiencia pública realizada el 05 de diciembre de 2013 a las 11:30, los accionantes ratificaron que el Ministerio de Educación y la Dirección Provincial de Educación de Loja emitieron los nombramientos a su favor con el cambio de la nomenclatura requerido, es decir, de zona urbana a zona rural, conforme lo dispuso el juez multicompetente décimo octavo del cantón Zapotillo, en sentencia del 24 de enero de 2011, y que fue ratificada por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el fallo emitido el 15 de marzo de 2011.

Lo afirmado por los demandantes y ratificado por el Ministerio de Educación y la Dirección Provincial de Educación de Loja se corrobora con los nombramientos de Betti Lucia Requena Peña, María Josefina Chalan Cevallos, Mariana Sarango Jumbo, Fanny Mercedes Panamito Becerra, Washington Parcemon Rodríguez Ramírez, Luis Guillermo Angamarca Masache, José María Rodríguez Ludeña, María Eugenia González Ortega, Gloria María Bustamante Álvarez y Santos Medarda Vargas Sánchez, que obran a fojas 71 a la 79 del proceso constitucional, y con lo cual tanto los legitimados activos como las legitimadas pasivas han demostrado objetivamente en la causa, en este punto, el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

Por lo expuesto se concluye que las entidades obligadas, en cuanto al cambio de nomenclatura en los nombramientos, sí cumplieron esta parte de con la sentencia emitida el 15 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, que confirma la sentencia expedida por el juez multicompetente del cantón Zapotillo el 24 de enero de 2011, pues han extendido los nombramientos con el cambio de la nomenclatura de zona urbana a zona rural del grupo de profesores de Escuela Primaria y Centro Artesanal del cantón Zapotillo.

Respecto de la restitución de los valores económicos dejados de percibir por el cambio en la denominación de los accionantes

De la contestación de la demanda, así como de las alegaciones formuladas en la audiencia pública, se advierte

que el Ministerio de Educación reconoce de manera expresa no haber cumplido con la restitución económica detallada en la sentencia de primera instancia y confirmada por la sentencia cuyo cumplimiento se exige. De este modo, Gloria Vidal Illingworth, ministra de Educación, señaló que:

La reparación dispuesta en el fallo emitido el 15 de marzo de 2011, las 16:49, implica un pago en dinero a los supuestos afectados, los mismos que debieron solicitar la determinación del monto de la reparación económica en juicio contencioso administrativo por ser en contra de una Institución Pública, en este caso el Ministerio de Educación; siendo competente para conocer esta causa, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme lo previsto en los artículos 17 numeral 4, 18 inciso tercero y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...

Por su parte, la Procuraduría General del Estado, reiterando que no se ha dado cabal cumplimiento respecto de esta medida de reparación, manifestó que:

En la fase de ejecución de la sentencia, de acuerdo a lo dicho por los accionantes de esta demanda de acción de incumplimiento, se dejó sin efecto el acto administrativo, se cumplió con el cambio en las acciones de personal de urbano a rural; sin embargo, la parte accionada debido a lo prescrito en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no ha podido atender la reparación económica, pues de acuerdo a esta disposición legal y lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, no podía determinar los valores a pagar, ya que serían los jueces, vía contencioso administrativo, los que tendrían que realizar la determinación del monto económico.

En este sentido, esta Corte Constitucional evidencia que la sentencia no ha sido ejecutada en su integralidad, pues de los documentos que obran en el expediente no se desprende el acatamiento de esta medida de reparación; por el contrario, se observa que tanto el Ministerio de Educación como la Procuraduría General del Estado reconocen de manera expresa que no se han restituido los valores económicos dejados de percibir por los profesores durante el tiempo que fueron catalogados como zona urbana.

En conclusión, del análisis de la presente causa, habiéndose verificado que se ha dado cumplimiento a la medida respecto del cambio de la denominación “de zona urbana a zona rural” en los nombramientos de los accionantes, pero que no se ha cumplido con la restitución de los valores económicos dejados de percibir por el cambio en la denominación de los accionantes, se colige que la sentencia emitida el 15 de marzo de 2011 por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ha sido parcialmente cumplida, sin que se haya ejecutado íntegramente.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional considera preciso referirse a la reparación económica prevista en la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como a lo señalado en la sentencia invocada por la Procuraduría General del Estado, es decir, a la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida por esta Corte Constitucional.

En virtud del artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la reparación integral “procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten del derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca la situación anterior a la violación”; por lo que la propia disposición legal añade que la reparación material comprende la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas.

Así, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

“Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.”

Respecto de aquel enunciado normativo, la Corte Constitucional dictó como regla jurisprudencial² que:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contencioso (sic) administrativa cuando deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

De la cita se desprende que la jurisprudencia dictada por esta Corte es aplicable en todos los casos en los que, tratándose de reparación económica, se deba “determinar el monto”, para lo cual se iniciará un proceso de ejecución en la vía contencioso administrativa o en la vía verbal sumaria, dependiendo de la naturaleza de la entidad obligada a satisfacer la reparación. Aquella premisa permite a la Corte Constitucional profundizar su análisis sobre la reparación económica, puesto que ante circunstancias puntuales, si el monto económico puede ser determinado con absoluta claridad bajo una simple operación aritmética básica, no sería necesario acudir a un procedimiento judicial de ejecución para procurar una reparación efectiva lo que evitará dilaciones innecesarias e injustificadas en el proceso de reparación, lo cual constituiría una evidente vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República, así como la inobservancia de las disposiciones constitucionales que rigen a las garantías jurisdiccionales previstas en el artículo 86 de la Norma Suprema.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN. Quito, D. M., 13 de junio de 2013.

En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado³ que:

...debe considerarse, principalmente, que el trámite verbal sumario o el contencioso administrativo, según corresponda, a los que se refiere el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida por la Corte Constitucional el 13 de junio del 2013, deberá aplicarse cuando sea imprescindible realizar "...la determinación del monto..." del pago en dinero.

Por contrario sensu, es criterio de esta Corte, que la remisión a los preindicados trámites no procede cuando se trata de pago de remuneraciones ordenado por la sentencia como parte de la medida reparatoria destinada a restablecer la situación de la víctima al estado preexistente a la vulneración de derecho, por cuanto, en este caso:

i) No se trata de una indemnización de daños y perjuicios propiamente dicha, sino simplemente de una elemental consecuencia del retorno a la situación previa a la afectación constitucional.

ii) Porque, objetivamente, no existe un monto de dinero a determinar, pues el monto de la remuneración del afectado, es un valor conocido que ya está determinado con anterioridad y absoluta precisión en la operación económica de la persona o entidad, pública o privada, que debe cumplir lo resuelto en la sentencia.

Así, dentro de la referida sentencia, la Corte concluyó que:

...debe tenerse en cuenta, que el número de meses por el que se debe de multiplicar el valor de la remuneración, para obtener el monto total a restituir al afectado, no es, en sí, "monto de dinero", por lo que su determinación no está incluida en el presupuesto referido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo, en todo caso, fácilmente determinable por cuanto corresponde al número de meses que se privó de su remuneración al afectado, como consecuencia de la vulneración constitucional, cálculo que, por lo demás, resulta tan elemental que no justifica un procedimiento judicial para establecerlo.

Asimismo, esta Corte, dentro del conocimiento de otro caso, concluyó⁴ en la sentencia N.º 198-14-SEP-CC, que:

...se evidencia que específicamente en la presente causa no se trata de una cuantificación que deba realizarse mediante un proceso de determinación que impliquen diligencias periciales o de cálculos complejos o especializados que deban ser conocidos y tutelados por la jurisdicción contencioso (sic) administrativa. Al contrario, la reparación material en el caso sub judice claramente, se asimila bajo una simple y nada compleja operación aritmética básica que implica el equivalente al valor de lo que percibían por sueldo por diez meses, en consideración al lapso de tiempo que los ahora jubilados pudieron seguir laborando hasta que se verifique

efectivamente, por parte de la Universidad, todos los requisitos para que opere su jubilación conforme a derecho, lo cual fue imposibilitado por la indebida jubilación anticipada que vulneró sus derechos.

Ahora bien, del análisis del caso *sub examine* se identificó claramente las dos medidas que fueron dispuestas dentro de la sentencia cuyo cumplimiento se exige. Como se evidenció en líneas previas, el cambio de la denominación en el nombramiento de los accionantes fue cumplido a cabalidad; no obstante, aquella medida iba acompañada de la obligación del Ministerio de Educación de compensar a través del pago del denominado "sueldo rural", que constituye un beneficio de los profesores que laboran en centro educativos de zonas rurales, por el tiempo en el cual fueron privados de este beneficio, esto es, desde que surtió efectos el acto administrativo declarado en la acción de protección como lesivo de los derechos de la parte accionante, hasta el momento en que se les hubiere reestablecido regularmente dicho sueldo.

En atención a lo indicado, se evidencia que la reparación económica de la presente causa no requiere de un proceso de determinación de montos a través de peritajes u otras diligencias procesales; dicho de otro modo, el cálculo del valor que correspondía ser pagado no exigía de una determinación compleja, realizable solo por la vía contencioso administrativa, al ser una entidad pública. De esta forma, se observa que el monto de la reparación puede ser obtenido a través de un simple cálculo, ya que lo que fue dispuesto en sentencia fue el pago de lo dejado de percibir, es decir, se dispuso restablecer la situación de los accionantes al momento previo a la vulneración de derechos, que en el caso objeto de estudio parte de un hecho cierto y verificable, como lo es a causa del acto administrativo que vulneró sus derechos, conforme lo señalado en las sentencias que han sido examinadas que devienen de la acción de protección N.º 0064-2011. Esta Corte reitera que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, debiendo, la aplicación e interpretación de la normativa jurídica orientarse al cumplimiento y optimización de los principios constitucionales en su integralidad.

Además, esta Corte Constitucional observa que de la documentación que se adjuntó a la presente demanda de acción de incumplimiento, las autoridades de la Dirección Provincial de Educación de Loja han procedido a efectuar la liquidación de la reparación económica que corresponde a la restitución de los derechos afectados a los accionantes como consecuencia del cambio de denominación de profesores rurales a urbanos, durante el mes de julio de 2007 hasta el mes de agosto de 2011, tal como se dispuso en la sentencia dictada por el juez multicompetente décimo octavo de Zapotillo, confirmada en todas sus partes por la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Siendo así, de las consideraciones anotadas se desprende que la estimación de la coordinación general de asesoría jurídica del Ministerio de Educación, respecto a que la determinación del monto debe reclamarse ante los tribunales de lo contencioso administrativo, sobre la base del razonamiento expuesto no tiene asidero jurídico.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 024-14-SIS-CC, caso N.º 0023-12-IS.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 198-14-SEP-CC, caso N.º 0804-12-EP. Quito, D. M. 13 de noviembre de 2014.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia expedida por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 15 de marzo de 2011 a las 16:49, dentro de la acción de protección N.º 0064-2011.
2. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dentro del término de veinte días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, bajo prevenciones de aplicación de la sanción contenida en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, el Ministerio de Educación, a través de las autoridades correspondientes, cumpla con el pago dispuesto en la sentencia constitucional, cuyo monto ha sido ya establecido por las autoridades de la Dirección Provincial de Educación de Loja a través de la respectiva liquidación, y que corresponde al total de los sueldos rurales adeudados a los accionantes durante el tiempo que perdieron la categoría de profesores rurales, hasta que la misma fue restituida, esto es, desde el mes de julio de 2007 hasta el mes de agosto de 2011. En el caso de existir reclamo de intereses por parte de los legitimados activos, la determinación del monto por este concepto corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con lo que determina el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
 - 3.2. Dentro del término de treinta días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, el juez multicompetente décimo octavo de Zapotillo y el Ministerio de Educación, a través de las autoridades correspondientes, informarán a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento total de la sentencia constitucional objeto de la presente acción.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo

Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0005-12-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 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo del 2015

SENTENCIA N.º 037-15-SIS-CC**CASO N.º 0048-10-IS****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

Andrea Elizabeth Suárez Velásquez, por sus propios derechos, el 19 de agosto de 2010, presentó acción de incumplimiento de la resolución N.º 0039-2008-RA, dictada el 20 de enero de 2009, por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, que confirmó la resolución expedida por el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, el 18 de octubre de 2007, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 0681-2007.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 19 de agosto de 2010 a las 17h22, que en referencia a la acción N.º 0048-10-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo respectivo, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemaire, quien mediante auto expedido el 16 de noviembre de 2010 a las 08h30, avocó conocimiento.

Una vez posesionada la primera Corte Constitucional del Ecuador, conforme los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, y habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, en observancia del artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 17 de marzo de 2014, avocó conocimiento.

Argumentos planteados en la demanda

La accionante señaló que el 05 de julio de 2007, presentó una acción de amparo constitucional en contra del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, CONARTEL, toda vez que mediante memorando N.º CONARTEL-AAF-CONT-07-489 del 25 de junio de 2007, le notificaron que el contrato de prestación de servicios ocasionales que mantenía suscrito, no sería renovado, pese a que, como afirma, desempeñaba aquel puesto desde el 01 de agosto de 2005 bajo esta modalidad contractual, que fue renovada por el CONARTEL en más de dos ocasiones, desvirtuando, en su criterio, la naturaleza de esta figura de contratación ocasional.

Advierte que el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, el 18 de octubre de 2007, dictó la resolución concediendo el amparo constitucional solicitado, luego de lo cual la Procuraduría General del Estado formuló recurso de apelación.

La Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, al resolver el recurso de apelación interpuesto, dictó la resolución N.º 0039-2008-RA del 20 de enero de 2009, la misma que confirmó la resolución del juez de primera instancia y concedió la acción de amparo constitucional, propuesta por la legitimada activa.

La accionante expresó que los personeros del CONARTEL la reintegraron en funciones bajo la misma modalidad que mantenía, esto es, a través de la suscripción de un contrato de servicios ocasionales, el 02 de febrero de 2009, luego de lo cual solicitó al presidente de la entidad el pago de las remuneraciones por el tiempo que permaneció sin trabajo, así como también la emisión de su respectivo nombramiento; empero, señala que la autoridad se mantuvo en silencio.

Indica que el 31 de agosto de 2009, una vez que el CONARTEL se fusionó con el CONATEL por disposición del Decreto Ejecutivo N.º 8, publicado en el Registro Oficial N.º 10 del 24 de agosto de 2009, mediante oficio N.º SNT-2009-0498 del 31 de agosto de 2009, el secretario nacional de Telecomunicaciones le notificó la terminación del contrato de prestación de servicios profesionales, atentando en su criterio contra su estabilidad, a la que como servidora pública tenía derecho. Además, expresa que si bien la causal invocada para el despido fue la extinción jurídica del CONARTEL, no obstante, usaron el procedimiento incorrecto, ya que no se realizó una evaluación para motivar su continuidad o salida del sector público.

Pretensión concreta

Con fundamento en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita:

4.1 Declare el cumplimiento defectuoso por parte del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión –CONARTEL–, de las Resoluciones Constitucionales dictadas por el señor Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha el 18 de octubre de 2007, dentro de la Acción de Amparo Constitucional No. 0681-2007, y Resolución No. 0039-2008-RA dictada el 20 de enero de 2009 por la Tercera Sala de la Corte Constitucional (...) **4.2.** disponga al Consejo Nacional de Telecomunicaciones –CONATEL– (...) den estricto cumplimiento de las resoluciones (...) disponiendo se me reconozca mi calidad de servidor público con derecho a la estabilidad desde el 01 de agosto de 2005, y por tanto se me cancele los haberes adeudados correspondientes al periodo comprendido entre el 29 de Diciembre de 2007 y 02 de febrero de 2009 tiempo en el que los demandados se negaron a cumplir la resolución constitucional del señor Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, se me confiera el correspondiente nombramiento o en su defecto por la extinción jurídica del CONARTEL, en aplicación del Decreto Ejecutivo No. 8, se me evalúe y de ser el caso y motivada mi salida del Sector Público, se me liquide e indemnice como un Servidor Público con nombramiento y derecho a estabilidad (...).

Resolución constitucional cuyo cumplimiento se demanda

La decisión cuyo incumplimiento se alega es la resolución dictada el 20 de enero de 2009, por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo signada con el N.º 0039-2008-RA, la misma que confirmó la resolución de la acción de amparo constitucional N.º 0681-2007 del 18 de octubre de 2007, emitida por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha. Las decisiones en su parte resolutive, dispusieron:

Resolución dictada el 20 de enero de 2009, por la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición:

(...) Por tanto, en uso de sus atribuciones, **LA TERCERA SALA; RESUELVE:** 1.- Confirmar la resolución del Juez de instancia, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por la señorita ANDREA ELIZABETH SUAREZ VELAZQUEZ; y, 2.- Devolver el expediente al Juez de origen, para los efectos determinados en los artículos 55 y 58 de la Ley Orgánica de Control Constitucional (...).

Resolución del 18 de octubre de 2007 emitida por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha:

(...) se concede el amparo constitucional solicitado por Andrea Elizabeth Suárez Velásquez, disponiéndose el cese del acto impugnado, declarando ilegítimo el Memorando No.

CONARTEL-AAT-CONT-07-489 del 25 de junio de 2007, por lo tanto que le reconoce a la prenombrada recurrente su calidad de Servidora Pública, con todos los derechos y garantías establecidas en la LOSSCA; consecuentemente, incorpóresela al trabajo que ha venido desempeñando.

Contestación a la demanda

Secretaría Nacional de Telecomunicaciones

El ingeniero Rubén León Vásquez, en su calidad de secretario nacional de Telecomunicaciones, compareció mediante escrito presentado el 24 de noviembre de 2010, en el que negó y rechazó los fundamentos de hecho y de derecho de la acción propuesta, por cuanto, como ha argumentado la accionante en su demanda, esta fue efectivamente reintegrada a su puesto de trabajo que mantenía en el ex CONARTEL, en cumplimiento de la sentencia dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha el 18 de octubre del 2007, y ratificada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición, mediante resolución N.º 0039-2008-RA del 20 de enero de 2009, aclarando que en ninguna de las partes de los fallos referidos se obliga a la ex CONARTEL a otorgar ningún nombramiento, toda vez que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución de la República, así como los artículos 71 y 89 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el ingreso a un puesto público debe realizarse mediante concurso de méritos y oposición.

Manifiesta que el acto administrativo expedido por el secretario nacional de Telecomunicaciones y que consta en el oficio N.º SNT-2009-0498 del 31 de agosto de 2009, no ha sido objeto de impugnación ni de sentencia, tanto en la vía administrativa como constitucional.

Manifiesta que el acto administrativo arriba mencionado se fundamentó en disposiciones constitucionales – artículos 147 numeral 5, 226 y 227–, la Ley Especial de Telecomunicaciones –artículo innumerado después del artículo 33, literal **m**– y el Decreto Ejecutivo N.º 8 – artículo 14 segundo inciso– publicado en el Registro Oficial N.º 10 del 24 de agosto de 2009. Por tanto, el secretario nacional de Telecomunicaciones, con fundamento en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, además del informe de la Subdirección de Gestión del Talento Humano, expidió el oficio N.º SNT-2009-0498 del 31 de agosto de 2009, por medio del cual da por terminada la relación laboral con la accionante.

Agrega que los contratos se sujetaban al artículo 21 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; en ese sentido, el contrato fue un acto de manifestación y acuerdo de voluntad entre las partes; por tanto, es inaceptable que luego de cumplido el término de los mismos, la recurrente pretenda el pago de un valor distinto al que figuró en los contratos y que ella aceptó de manera expresa y voluntaria.

Indicó el legitimado pasivo “(...) que respecto a la alegada estabilidad laboral de la actora, cabe manifestar que la

suscripción sucesiva de contratos ocasionales no otorga de manera alguna estabilidad al servidor así contratado, tal como lo establecen los artículos 20 y 22 del reglamento mencionado (...)”.

Procuraduría General del Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito y manifiesta que la acción no procede por pretender una aplicación extensiva de la resolución en cuestión, toda vez que de la revisión de la demanda de amparo constitucional, del juez *a quo* y de la resolución de la Corte Constitucional para el periodo de transición, no se constata que existió la petición de pagos por remuneraciones supuestamente dejadas de percibir; por lo tanto, a través de esta acción no puede solicitar algo que no fue expresamente reclamado en el libelo.

Advierte que de la propia declaración de la accionante se desprende que el CONARTEL dio cumplimiento a la resolución impugnada, incorporando nuevamente a la accionante, con el respaldo de la partida presupuestaria disponible y dentro del ejercicio económico hasta obtener una partida definitiva, lo cual indica que la ejecución de la mentada resolución se halla en decurso.

Señala que en virtud de lo expuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita la elaboración del proyecto de sentencia que rechaza la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, y artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

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

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

Determinación y resolución del problema jurídico

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

¿Se ha dado efectivo cumplimiento de la resolución N.º 0039-08-RA del 20 de enero de 2009, emitida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición?

Dentro del ámbito de la acción de incumplimiento de sentencias, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si la sentencia de un proceso constitucional se ha ejecutado integralmente, para lo cual se identificarán, en primer término, las medidas de reparación dispuestas en la decisión para, posteriormente, determinar si se ha dado pleno cumplimiento a la misma.

Como consta en los antecedentes de la presente causa, la accionante acudió a la jurisdicción constitucional, específicamente a través de una acción de amparo constitucional, con el propósito de precautelar sus derechos que afirmó fueron vulnerados por el ex CONARTEL, mediante la notificación de la terminación del contrato de servicios ocasionales que de forma reiterada había suscrito. En este contexto, de la lectura de la demanda de la acción de amparo se evidencia que esencialmente la compareciente señaló que el mencionado acto vulneró su derecho a la estabilidad laboral, pues indicó que su relación laboral se había convertido en indefinida.

En el caso sub júdice, la compareciente afirma que no se ha cumplido íntegramente la resolución del 20 de enero de 2009, emitida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, por lo que solicita que se reconozca su derecho a la estabilidad como servidora pública a través de la emisión de un nombramiento y se le cancelen los haberes adeudados.

De la revisión de la decisión cuyo cumplimiento se exige, se observa que al negar el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, textualmente se dispuso “Confirmar la resolución del Juez de instancia, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por la señorita ANDREA ELIZABETH SUAREZ

VELAZQUEZ...”; así, para identificar inequívocamente las medidas que debieron verificarse en la ejecución de esta decisión, es necesario tener presente el contenido de la sentencia expedida en primera instancia por parte del Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha el 18 de octubre de 2007 a las 15h47, que en su parte resolutive dispuso:

(...) se concede el amparo constitucional solicitado (...) disponiéndose el cese del acto impugnado, declarando ilegítimo el Memorando No. CONARTEL-AAF-CONT-07-489 del 25 de junio de 2007, por lo tanto que le reconoce a la prenombrada recurrente su calidad de Servidora Pública, con todos los derechos y garantías establecidas en la LOSSCA; consecuentemente, incorpóresela al trabajo que ha venido desempeñando (...).

Ahora bien, considerando la resolución constitucional enunciada en el párrafo anterior, se observa que se dispuso el cumplimiento de tres obligaciones interrelacionadas: **1)** Dejar sin efecto el memorando N.º CONARTEL-AAF-CONT-07-489 del 25 de junio de 2007, que ponía en conocimiento de la accionante, la no renovación del contrato de servicios ocasionales, suscrito con el CONARTEL; **2)** Reconocerle a la prenombrada recurrente su calidad de servidora pública; y, **3)** Reincorporación al trabajo que venía desempeñando.

La institución pública cumplió con la disposición constante en los tres puntos de la resolución, el reingreso a su lugar de trabajo, conforme consta en el contrato de prestación de servicios ocasionales suscrito entre el abogado Antonio García Reyes, presidente del CONARTEL, y Andrea Suárez Velásquez, de fecha 09 de marzo de 2009, para que desempeñe las funciones de asistente del Área de Comunicación Social y Programación de Monitoreo, cuyo plazo en virtud de la cláusula tercera fenecía el 31 de diciembre de 2009; en consecuencia, se dejó sin efecto el memorando N.º CONARTEL-AAF-CONT-07-489, del 25 de junio de 2007, que disponía la no renovación del contrato suscrito por la accionante y, finalmente, se le reconoció su calidad de servidora pública, pues de las cláusulas del precitado contrato se desprendía que el mismo se celebraba de conformidad con las disposiciones normativas que regulaban el servicio público, es decir, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA), así como su Reglamento.

Al respecto, el artículo 3 de la mencionada ley, vigente a esa fecha, establecía que el ámbito de su aplicación era “en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado”, mientras que conforme el artículo 4, eran considerados servidores públicos “... los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos previstas en el artículo anterior”. De modo que la condición de servidor público, en el marco normativo vigente a aquel momento, no se encontraba supeditada a la expedición de un nombramiento, sino a ejercer funciones remuneradas en una institución pública.

Por lo tanto, la señorita Andrea Suárez Velásquez, gozaba de todos los beneficios previstos en la LOSCCA para quienes ostentaban cargos en la función pública a través de contratos de servicios ocasionales, tal como afirma lo hacía desde el año 2005; en consecuencia, su calidad de servidora pública estaba evidentemente reconocida.

En cuanto al argumento de la parte accionante sobre el “cumplimiento defectuoso” de la resolución expedida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, respecto de que el CONARTEL tenía la obligación de emitirle el correspondiente nombramiento indefinido en aras de garantizar su derecho a la estabilidad, la Constitución Política de 1998, en su artículo 124, disponía:

Art. 124.- La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. **Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición.** Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción (...). (El resaltado no forma parte del texto).

En la misma línea, la entonces vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en su artículo 72, señalaba:

Art. 72.- Del ingreso a un puesto público.- **El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición**, con los cuales se evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos”. (El resaltado no forma parte del texto).

Tomando como base las normas arriba citadas, mal podría una resolución ordenar que se expida un nombramiento, cuando de conformidad con las disposiciones transcritas, para tal efecto tenía que mediar el respectivo concurso de méritos y oposición; incluso, actualmente la Norma Constitucional también establece que los concursos de méritos y oposición son el mecanismo indispensable para el ingreso al sector público; así, en su artículo 228 señala:

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

En plena concordancia, la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 65, indica:

Art. 65.- Del ingreso a un puesto público.- El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos (...).

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la existencia de los concursos de méritos y oposición como requisito sine qua non para el ingreso al sector público, previstos tanto en el ordenamiento jurídico vigente a la época de la interposición de la acción de amparo constitucional que originó la presente acción de incumplimiento, como en la legislación actual, de suerte que este Organismo constitucional¹, en un caso similar, indicó que:

Las disposiciones antes transcritas de forma imperativa establecen que para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y méritos y no de otra forma. Por tanto, constitucional y legalmente, no se puede extender el nombramiento, cuando la situación jurídica de la servidora **está supeditada a la figura jurídica de “ocasional”, ni su constante renovación le otorga estabilidad en el sector público.** (El resaltado no forma parte del texto).

En este orden, por las consideraciones precitadas, se evidencia que respecto de reconocer la calidad de servidora pública, esta fue cumplida a través de la emisión del nuevo contrato de servicios ocasionales, puesto que la disposición judicial ordenaba reincorporar a la accionante al trabajo que venía desempeñando, lo cual conllevaba retrotraer los efectos al momento antes de la emisión del acto que fue declarado como atentatorio de derechos, teniendo presente, además, la prohibición constitucional respecto de la concesión de nombramientos sin que se cumplan los requisitos que prevé el propio marco jurídico para el efecto.

Adicionalmente, la parte accionante señaló en la petición concreta de la demanda de acción de incumplimiento que la Corte Constitucional disponga al CONATEL: “(...) se me cancele los haberes adeudados correspondientes al periodo comprendido entre el 29 de diciembre de 2007 y 2 de febrero de 2009”.

De la revisión del expediente se observa que dentro de la acción de amparo interpuesta por la accionante, no consta ninguna pretensión relacionada con la restitución de valores económicos. En tal virtud, ni la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición ni el juez de instancia, señalaron ni en su parte motiva ni en la *decisum*, que el ex CONARTEL, ahora CONATEL, deba pagar algún monto económico que presuntamente haya dejado de percibir la servidora por el tiempo que se encontró fuera de la institución; en consecuencia, esta Corte no considera pertinente pronunciarse al respecto, toda vez que no es objeto de análisis dentro de la acción de incumplimiento, en razón de que no se encuentra en el contenido de la resolución que se demanda incumplida, al no haber sido solicitado por la legitimada activa.

Por lo expuesto, una vez que se ha verificado que la resolución de la Tercera Sala de la Corte Constitucional

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-13-SIS-CC, caso N.º 0043-12-IS.

para el período de transición, que confirmó la resolución del juez de instancia, fue cumplida íntegramente, pues se ha comprobado la plena satisfacción de las tres obligaciones derivadas de las resoluciones constitucionales, se establece que no existe ningún incumplimiento.

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 0039-08-RA, emitida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo constitucional signada con el mismo número.
2. Negar la acción de incumplimiento 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 Loo, 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0048-10-IS

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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 039-15-SIS-CC

CASO N.º 0002-14-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El licenciado José Oswaldo Calvopiña Moncayo en su calidad de viceprefecto del Consejo Provincial de Sucumbios, de ese entonces, presentó acción de incumplimiento de la sentencia dictada por los jueces del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador el 23 de octubre de 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 1344-12-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de enero de 2014, certificó que la acción de incumplimiento N.º 0002-14-IS, tiene identidad con el caso N.º 1344-12-EP, mismo que se encuentra resuelto (fojas 29 del expediente).

A través del memorando N.º 065-CCE-SG-SUS-2014 del 12 de febrero de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte, remitió el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loo para la sustanciación del mismo.

Mediante providencia del 10 de septiembre de 2014, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0002-14-IS y dispuso que se notifique a las partes procesales la recepción del proceso en sus respectivas casillas señaladas para el efecto. Asimismo, se les notificó con la demanda planteada, el contenido de la sentencia cuyo incumplimiento se demanda al señor René Orlando Grefa Cerda, a fin de que en el término de 5 días de recibida la providencia, remita un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. De conformidad y para efectos del artículo 12 segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se le notificó al contralor general del Estado y procurador general del Estado. Se convocó a las partes procesales a la audiencia pública para el 30 de septiembre de 2014 a las 10h00.

De la demanda y sus argumentos

El accionante manifiesta que la sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue expedida el 23 de octubre de 2013, por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro del caso N.º 1344-12-EP, aceptando la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Carlos Polit Faggioni en calidad de representante legal de la Contraloría General del Estado, en contra de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, el 03 de agosto de 2012 a las 09h02, la misma que aceptó la acción de protección interpuesta por René Orlando Grefa Cerda, quien solicitó se deje sin

efecto la resolución expedida por la Contraloría General del Estado el 19 de junio de 2012, en la que confirmó la responsabilidad administrativa culpable contenida en el oficio N.º 0037-DIAPA-RA del 10 de noviembre de 2011, la sanción de multa de \$ 5.280,00 y destitución del cargo de prefecto provincial de Sucumbíos.

El demandante indica que el señor exprefecto de la Corporación Provincial de Sucumbíos René Orlando Grefa Cerda, haciendo caso omiso de la resolución del Consejo Provincial de Sucumbíos, continúa en funciones pese a la oposición rotunda de dicho Consejo Provincial y del pueblo entero, que conciente de las irregularidades detectadas por la Contraloría General del Estado, en la administración del exprefecto Grefa Cerda, exige que se haga efectiva su destitución y abandone el cargo, que en forma inconstitucional e ilegal sigue ostentando.

Petición concreta

Con los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita que en sentencia se ordene el inmediato y estricto cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, el 23 de octubre de 2013, por parte del exprefecto de la Provincia de Sucumbíos que en forma inconstitucional y en franco desacato de lo dispuesto por el máximo organismo de justicia constitucional sigue ostentando el cargo de prefecto de la Provincia.

Texto de la sentencia N.º 085-13-SEP-CC cuyo cumplimiento se demanda

En lo principal, la sentencia N.º 085-13-SEP-CC, emitida por los jueces del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 1344-12-EP, contiene lo siguiente:

(...) En la demanda de acción de protección se señala que el acto impugnado, por el cual se confirma la responsabilidad administrativa del demandante, multándolo y destituyéndole, lo que a juicio del demandante amenaza con “violación del régimen democrático y soberano del pueblo de Sucumbíos”, pretendiendo “desconocer la legítima autoridad provincial elegida por el pueblo”. Como se observa, ya en la demanda de acción de protección se hace señalamientos que resultan ajenos a una acción de garantía constitucional. Los temas políticos, como los de legalidad, no son materia de esta clase de acciones.

(...) la sentencia estudia las facultades constitucionales y legales de la Contraloría General del Estado, específicamente de la determinación de responsabilidad administrativa y civil culpable, y las sanciones que, para el efecto, establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 46. En tal virtud hace una reseña sobre las clases de culpa e indica que, para efectos de la sanción, se debió considerar que el demandante es autoridad electa y, además, indígena, por lo que se debían aplicar medidas de acción afirmativa. La Sala hace un análisis sobre la ejecución de los trabajos realizados y las razones para la inexecución de parte de ellos, aplicado las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En la sentencia impugnada se llega al

extremo de revisar la observancia de plazos dispuesto en los artículos 46 a 49, 90 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Esos estudios que corresponden a un análisis de legalidad no son materia de una acción de protección sino, efectivamente, de un recurso contencioso administrativo. Los jueces constitucionales no son reemplazados por la jurisdicción contenciosa administrativa, pero tampoco los primeros pueden reemplazar a los segundos.

(...) la Sala acusa el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias, haciendo lo mismo respecto de las indicadas violaciones al debido proceso. Un juez constitucional, en una acción de protección, no debe acusar vicios legales y reglamentarios cubriéndolos como violaciones al debido proceso.

El planteamiento de una acción de protección con el afán que se revise la legalidad del acto impugnado, y la aceptación de esta clase de demandas por parte del juez constitucional, distorsiona la finalidad de las garantías y, además, resulta violatorio del derecho al juez natural, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución (...).

(...) Una actuación de esta naturaleza, de inicio rechazable, no es susceptible de convalidación, razón por la cual la causa debe ser archivada, dejándose sin efecto todo lo actuado, sin que se pueda dictar una nueva sentencia de reemplazo, toda vez que ella, invariablemente, debería rechazar la acción de protección propuesta en esos términos.

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. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la 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. Dejar sin efecto la sentencia del 03 de agosto de 2013 a las 09h02, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase” (sic).

De la contestación y sus argumentos

René Orlando Grefa Cerda, exprefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos

En el informe remitido a esta Corte en lo principal, manifiesta: “(...) que por mandato legal, entregué el cargo de Prefecto al Sr. Guido Vargas Ocaña, Prefecto electo, el 14

de mayo de 2014, quien luego de su posesión ha cumplido con varias actividades legales en el pleno ejercicio de su cargo (...) recibió la documentación e información institucional dentro del período de transición de parte del suscrito (...).

Que, la acción de incumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP, planteada por el accionante en mi contra cuando fuera prefecto provincial de Sucumbíos, es importante señalar que de la misma sentencia se desprende que el legitimado activo (Contraloría General del Estado), solicitó en su demanda, entre otras cosas, página 6, pretensión concreta: “Disponer la continuación del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa culposa establecida en contra del señor René Orlando Grefa Cerda, por su desempeño como Prefecto Provincial de Sucumbíos, sustentada en la Resolución No. 1051 del 19 de junio 2012”, justamente para cumplir con el procedimiento administrativo previsto en el COOTAD que garantiza la autonomía de los Gobiernos Locales en la toma de sus decisiones, cuyo ejercicio, corresponde a los consejeros del Gobierno Provincial de Sucumbíos, una vez que fuera notificados con la resolución administrativa del 19 de junio de 2012, Órgano Legislativo Provincial, conformado por siete alcaldes y cinco delegados de las Juntas Parroquiales rurales más el prefecto y viceprefecto, respetando el Debido Proceso determinado en el artículo 6 literales **l** y **m**; artículos 47 literal **m**, artículo 333 y siguientes del COOTAD y, artículo 22 que sustituye al artículo 336 *ibidem*, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 166 del 21 de enero de 2014.

(...) que la Resolución No. 1051 de 19 de junio de 2012, fue impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo No. 1 (juicios Nos. 17802-2012-0504 y 17802-2012-0645 que se encuentran sustanciándose), impugnación que la realicé conforme lo previsto en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, encontrándose bajo la jurisdicción de la Vía Ordinaria, y que tanto la Procuraduría como la Contraloría General del Estado en su momento se pronunciaron (...).

En consecuencia, no existe incumplimiento de sentencia alguna, por lo que comedidamente solicito se digne rechazar la demanda planteada (...)” sic.

Procurador General del Estado

La autoridad mencionada no ha remitido su informe por escrito sobre el cumplimiento o incumplimiento que se demanda.

Contralor General del Estado

La autoridad mencionada no ha remitido su informe por escrito sobre el cumplimiento o incumplimiento que se demanda.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la abogada María Auxiliadora Palacios, actuaria del despacho del juez

sustanciador, se establece que el 30 de septiembre de 2014 a las 10h30, tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del legitimado activo José Oswaldo Calvopiña Moncayo, con su abogado Edison Pérez Martínez. Por parte de los terceros con interés en la causa, comparecieron: el abogado Edmundo Flores en representación de la Procuraduría General del Estado; los abogados Oscar Castillo y Rubén Espinoza en representación de la Contraloría General del Estado; y abogado Byron Almeida en calidad de procurador síndico del actual Gobierno Provincial de Sucumbíos. No ha concurrido el legitimado pasivo René Orlando Grefa Cerda (fojas 176 del expediente).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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.

Legitimación activa

El señor José Oswaldo Calvopiña Moncayo, quien comparece en calidad de viceprefecto de la provincia de Sucumbíos, de ese entonces, se encuentra legitimado para solicitar el cumplimiento 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.

Objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Según lo prescrito en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, a la Corte Constitucional le ha sido otorgada la potestad de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia constitucional; lo cual, a su vez, le faculta para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, desplegando así, la mayor cantidad de mecanismos jurídicos a favor de las personas a fin de garantizar que sus sentencias y dictámenes constitucionales sean materializados.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha dotado de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, cuya competencia le corresponde a la Corte Constitucional, quien verifica el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia en firme y en caso de

constatar un incumplimiento de sentencia, dispondrá la ejecución inmediata de la misma, en base a lo dispuesto en ella por el juez constitucional, siempre y cuando dicha decisión haya sido adoptada conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y a la ley que rige la materia. De esta manera, coadyuva ostensiblemente con la protección y goce de los derechos constitucionales de las personas ante posibles vulneraciones de los mismos por parte de quienes están en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento a las sentencias emitidas en materia de garantías jurisdiccionales.

En la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS, esta Corte ha señalado lo siguiente:

(...) para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹.

La competencia de la Corte Constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales se limita a hacer cumplir lo dictado por los jueces ordinarios en materia de garantías jurisdiccionales en sentencias ejecutoriadas, las emitidas por esta Corte y, los fallos del ex Tribunal Constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante acción de incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional, no puede entrar a analizar el asunto que fue materia de la acción constitucional, por cuanto, el mismo fue analizado y resuelto en su momento por los jueces con competencia para ello y porque además, en el ordenamiento jurídico constitucional existen otras garantías jurisdiccionales idóneas para examinar si en las decisiones emitidas en dicha materia, se ha vulnerado o no algún derecho constitucional.

Determinación del problema jurídico

Para resolver el presente caso, esta Corte considera necesario el planteamiento del siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 085-13-SEP-CC, dictada por los jueces del Pleno de la Corte Constitucional, imputable al señor René Orlando Grefa Cerda, quien fue legitimado activo en la acción de protección, la misma que fue dejada sin efecto al haberse aceptado la acción extraordinaria de protección, que declaró vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

Resolución del problema jurídico

¿Existe incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 085-13-SEP-CC, dictada por los jueces del Pleno de la Corte Constitucional, imputable al señor René Orlando Grefa Cerda, quien fue legitimado activo en la acción de protección, la misma que fue dejada sin efecto al haberse aceptado la acción extraordinaria de protección, que declaró vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

En el presente caso, la pretensión del legitimado activo es que esta Magistratura Constitucional, ordene al señor René Orlando Grefa Cerda, que abandone el cargo de prefecto de Sucumbíos, en vista de que fue destituido por la Contraloría General del Estado, decisión luego ratificada por el Consejo Provincial de Sucumbíos, pues, aduce, que el referido demandado, desacata la sentencia N.º 085-13-SEP-CC del 23 de octubre de 2013, dictada por los jueces del Pleno de la Corte Constitucional.

La referida sentencia, materia de esta acción de incumplimiento, aceptó la acción extraordinaria de protección interpuesta por el contralor general del Estado, dejando sin efecto la sentencia del 03 de agosto de 2012 a las 09h02, dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en razón de que este Organismo Constitucional consideró que: “(...) la demanda de acción de protección se hacen señalamientos que resultan ajenos a una acción de garantía constitucional. Los temas políticos, como los de legalidad, no son materia de esta clase de acciones (...). Esos estudios que corresponden a un análisis de legalidad no son materia de una acción de protección sino, efectivamente, de un recurso contencioso administrativo (...). El planteamiento de una acción de protección con el afán que se revise la legalidad del acto impugnado, y la aceptación de esta clase de demandas por parte del juez constitucional, distorsiona la finalidad de las garantías (...)”.

Con estos razonamientos, decidió declarar vulnerado el derecho constitucional a la garantía de la motivación, aceptando la acción extraordinaria de protección planteada, y como reparación integral a la vulneración del derecho constitucional mencionado, dejó sin efecto la sentencia del 03 de agosto de 2012 a las 09h02, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

Como se puede observar, la disposición constitucional se ha limitado a tres aspectos puntuales señalados en el párrafo anterior. De esta manera, no surge ni existe ninguna otra obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible dirigida a la persona o entidad, u orden que deba satisfacer alguna autoridad o particular en concreto, tampoco ha establecido que el señor René Orlando Grefa Cerda, quien fue tercero con interés en la acción extraordinaria de protección, cumpla, repare o ejecute algún asunto específico. Sin embargo, para determinar si cabe o no ordenar el cumplimiento demandado, corresponde realizar las siguientes precisiones que son decisivas:

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

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en sus artículos 46² y 48³, faculta al organismo de control de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, imponer sanciones a las autoridades y funcionarios que incurrieren en las causales de responsabilidad administrativa, pudiendo además destituir del cargo, situación que ha ocurrido en el presente caso, en contra del prefecto de la Provincia de Sucumbíos, René Orlando Grefa Cerda, quien ha sido sancionado por el mencionado organismo, con multa y destitución del cargo; decisión que ha sido impugnada en su oportunidad, de la siguiente manera: **i.** El 29 de noviembre de 2011, administrativamente ante la propia Contraloría General del Estado, entidad que según afirma el requerido Grefa Cerda, ha incurrido en silencio administrativo positivo. **ii.** Como consecuencia del supuesto silencio administrativo, el 18 de mayo de 2012 a las 10h41, René Orlando Grefa Cerda ha entablado el recurso subjetivo o de plena jurisdicción por la ejecución del silencio administrativo, en contra del contralor general del Estado y procurador general del Estado, ante el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, judicatura que se encuentra sustanciando la causa, conforme el informe remitido a esta Magistratura Constitucional, el 12 de septiembre de 2014, indicando que, en dicha fecha, se avocó conocimiento y se aperturó la causa a prueba (fojas 74 del expediente constitucional). **iii.** El 26 de junio de 2012, el señor René Orlando Grefa Cerda presentó la acción de protección ante el juez segundo de familia, niñez y adolescencia de Sucumbíos, impugnando

la sanción de multa y destitución del cargo adoptado por la Contraloría General del Estado. El mencionado juez, mediante la sentencia dictada el 12 de julio de 2012, niega la acción de protección solicitada. Interpuesto el recurso de apelación ante la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en la sentencia expedida el 03 de agosto de 2012 a las 09h02, se aceptó el recurso de apelación y concedió la acción de protección. Ante esta situación, el contralor general del Estado presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, la misma que fue conocida y resuelta por el Pleno de la Corte Constitucional, el 23 de octubre de 2013, que declaró vulnerado el derecho constitucional a la garantía de la motivación, aceptando la acción extraordinaria de protección planteada, y como reparación integral a la vulneración del derecho constitucional mencionado, dejó sin efecto la sentencia del 03 de agosto de 2012 a las 09h02, dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. **iv.** El 30 de enero de 2004 a las 13h39, comparece el licenciado José Oswaldo Calvopiña Moncayo en su calidad de viceprefecto de la provincia de Sucumbíos, presentando la acción de incumplimiento de la sentencia constitucional expedida el 23 de octubre de 2013, por el Pleno de la Corte Constitucional.

Si bien es cierto que la sentencia N.º 085-13-SEP-CC del 23 de octubre de 2013, expedida dentro de la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, se encuentra firme y ejecutoriada, no debe olvidarse que la Corte Constitucional únicamente, decidió las cuestiones de constitucionalidad surgidas en la sentencia de apelación emitida por los jueces de la Corte Provincial de Sucumbíos dentro de la acción de protección; mas, no dilució el tema de la sanción de multa y destitución al prefecto de Sucumbíos porque no era materia de la jurisdicción constitucional, es decir, no resolvió la controversia de manera definitiva, pues desestimó la demanda de acción de protección.

Ahora bien, en la acción de incumplimiento de una sentencia constitucional, este máximo Organismo, observa y aprecia, positiva o negativamente, las acciones u omisiones del obligado-requerido en la ejecución total de la decisión, a fin de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el accionante, por tanto, la facultad de la Corte en la verificación del incumplimiento demandado es, determinar con claridad que las disposiciones establecidas “(...) sean asequibles, reales y posibles dentro del contexto en el que se desarrollan las actividades estatales, procurando validar sus decisiones por medio de la identificación de los mecanismos y procedimientos que deberá llevar a cabo la autoridad obligada para el cumplimiento efectivo de la sentencia. Solo así se podrá determinar de manera fehaciente el cumplimiento o incumplimiento de una decisión (...)”⁴. En otras palabras, la sentencia objeto de esta acción, debe contener una obligación positiva o

² Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, artículo 46.- “Sanción por faltas administrativas.- Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley (...).

³ Art. 48 *ibidem*.- “Ejecución e imposición de sanciones.- Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y **por resolución ejecutoriada** de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.

Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros.

La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General del Estado competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días.

Para la imposición de sanciones provenientes de los exámenes de auditoría, no será necesaria la instauración de un sumario administrativo en la entidad empleadora”. (énfasis fuera del texto)

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Tomo 2, pág. 266.

negativa, real, clara, precisa y asequible, a ser cumplidas por las autoridades responsables de la vulneración de un derecho constitucional.

En el presente caso, examinada la sentencia N.º 085-13-SEP-CC del 23 de octubre de 2013, se observa que ella no contiene una obligación de realizar cierta actividad para lograr la reparación decretada **–obligación positiva–** u omitir cierta actividad para procurar la reparación o cesación del daño causado **–obligación negativa–**, conminado directamente al señor René Orlando Grefa Cerda **–real–**. La orden constitucional debe ser **clara**, lo que implica que no puede dar lugar a equívocos o confusiones, como también ser **precisa**, es decir, identificar plenamente la autoridad o institución encargada de dar cumplimiento a la decisión, características que no se encuentran presente en esta causa. Entonces mal haría en requerir el cumplimiento a Grefa Cerda, quien fue legitimado activo en la acción de protección, tanto más cuando este no ha recibido disposición alguna que le obligue hacer o no hacer en la sentencia *ut supra* **–asequible–**.

En este sentido, cabe destacar lo manifestado en la sentencia N.º 012-14-SIS-CC del 02 de abril de 2014, por el Pleno de la Corte Constitucional, que dice:

(...) Claramente los conjueces de la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la acción planteada no están resolviendo el problema de fondo, señalan que en vista de no existir legítimo contradictor mal se puede ordenar en consecuencia una reparación, en este sentido, **no existe dentro de la sentencia una obligación expresa, exigible y determinada de hacer o no hacer**. Así, en vista de no existir una obligación expresa y determinada de hacer o no hacer en la sentencia No. 1, mal podría generarse una contradicción (...).

En este sentido, no existe la contradicción alegada por los accionantes de la presente acción, ya que **la sentencia No. 1 no resuelve el problema de fondo, y no existe ninguna orden de hacer o no hacer por parte de los jueces**, mientras que la sentencia No. 2 si lo hace⁵. (Énfasis añadido).

Por lo expuesto, el fundamento de la acción de incumplimiento es inoficioso e improcedente toda vez que, el legitimado activo se aparta de la decisión constitucional señalada anteriormente, realizando consideraciones fuera del contexto de la sentencia y consecuentemente, ha conjeturado una supuesta obstaculización y vulneración de la decisión constitucional que no se encuentra presente en este caso.

Adicionalmente, cabe mencionar que si bien al momento de proponer la presente acción (30 de enero de 2014), el legitimado pasivo supuestamente habría incumplido la sentencia constitucional *ut supra*, al no haber entregado el cargo de prefecto, afectando al legitimado activo, quien en

calidad de vicedirector mencionó que a él le correspondía asumir el cargo de prefecto, actualmente, el demandado ya no ostenta el mencionado cargo en razón de que ha concluido su mandato el 14 de mayo de 2014; pues así expresó el procurador síndico del Consejo Provincial de Sucumbíos en la audiencia pública realizada el 30 de septiembre de 2014, indicando que las actuales autoridades electas recibieron la administración del Consejo Provincial de Sucumbíos por el accionado René Orlando Grefa Cerda, circunstancia que corrobora que en este caso no existe la supuesta afectación al accionante José Oswaldo Calvopiña Moncayo. En consecuencia, corresponde a esta Magistratura Constitucional, negar la acción planteada.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento de la sentencia.
2. Disponer el archivo de la presente causa.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0002-14-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 miércoles 24 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 012-14-SIS-CC de 02 de abril de 2014, caso No. 0041-12-IS, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 275 de miércoles 25 de junio de 2014, pág. 73.

Quito, D. M., 06 de mayo del 2015

SENTENCIA N.º 148-15-SEP-CC

CASO N.º 1548-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Las señoras Elsa Gastelu Alcívar Menendes, Bertha María Cevallos Vera, Holanda Matutina Guerrero Intriago, Mercedes Matilde Mendoza Vega y Flor María Salguero Cedeño, por sus propios derechos, presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 23 de agosto del 2010 a las 16h23, dictada por los jueces de 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 17111-2010-0353. Las accionantes señalan que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

La Secretaria General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de octubre del 2010, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 1548-10-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 24 de enero de 2011 a las 15h43, 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 Vinuesa, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

Mediante sorteo realizado en el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional, Edgar Zárate Zárate.

El 8 de febrero 2012, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 1548-10-EP, y dispuso que se notifique con el contenido del auto y la demanda respectiva a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, al Ec. Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla señalada para el efecto. Asimismo, se convocó para el 12 de marzo de 2012, la realización de la audiencia pública.

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 en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 27 de marzo de 2015 a las 12:00, y dispuso que se notifique con la demanda y el contenido de la providencia a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al procurador general del Estado y a las legitimadas activas en las casillas señaladas para el efecto.

Sentencia o auto que se impugna

Sentencia dictada el 23 de agosto del 2010 a las 16h23, 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 17111-2010-0353:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES. Quito, lunes 23 de agosto del 2010, las 16h23. VISTOS.- (...) TERCERO: (...) La acción de protección ha sido creada dentro de la justicia constitucional, como un medio ágil, directo, sumario y eficaz de defensa de los derechos fundamentales, que se aplica cuando exista vulneración de los derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, según el Art. 88 de la Constitución de la República. Por tanto para asegurarse de que la acción procede, se ha de verificar si el acto impugnado, cumple con las exigencias normativas y asisten al actor los elementos conceptuales de certidumbre de un derecho constitucional, que se busca proteger; de una conducta lesiva de autoridad pública; y el carácter manifiesto de antijuricidad o arbitrariedad de esa conducta.- Pero así mismo la Institución Constitucional, protege al ciudadano, en sus relaciones personales, en los casos que el sujeto, es el destinatario exclusivo y excluyente del acto presuntamente arbitrario. Cuando éste afecta a la generalidad de la comunidad, como el impugnado, produce efectos “erga omnes”, y entonces la acción constitucional de protección se vuelve improcedente. En la especie las accionantes, al deducir su demanda, solicitan puntualmente: “[...] se declare en sentencia la suspensión definitiva de la acción inconstitucional incurrida por el IESS a través del acto administrativo que suspende el pago de la indemnización por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación a fin de que se cancele a cada una de las recurrentes los derechos consignados por el Art. 8 del Mandato Constituyente N°2, petición que se remite al oficio 1100000.365.CD.de 7 de abril del 2009, del Presidente el Consejo Directivo del IESS, Dr. Ramiro Gonzales, en cumplimiento de la resolución tomada en sesión ordinaria de esa fecha por el Consejo Directivo que ha dispuesto que el Director General del IESS, suspenda la implementación de la resolución CD 231 de 5 de diciembre de 2008.- Del texto del oficio en cuestión aparece que la disposición se da “ a nivel nacional. La disposición incluye el efectuar consultas al Procurador General del Estado y sobre la aplicación de los Mandatos Constituyentes.- Resolver que actos de esa naturaleza, queden sin efectos como es la pretensión de la demanda, implicaría arrogarse atribuciones

que de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente en el País, no le corresponde ni a la señora Jueza de Instancia, ni a este Tribunal por ser competencia restrictiva de otros estamentos del Estado, como la Corte Constitucional. Sería desactivarlo solo con relación a los actores y dejarlo vigente respecto del resto del conglomerado que está dirigido, en evidente violación del derecho de igualdad que también es de garantía constitucional.- Por las razones expuestas la Sala “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, desestimando el recurso de apelación interpuesto confirma la sentencia venida en grado (...).

Antecedentes del caso en concreto

El 13 de octubre del 2009, las señoras Elsa Gastelú Alcívar Menéndez, Bertha María Cevallos Vera, Holanda Matutina Guerrero Intriago, Mercedes Matilde Mendoza Vega y Flor María Salguero Cedeño, presentaron acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

La acción de protección signada con el N.º 786-09 correspondió conocer al juez tercero de Trabajo de Pichincha, el cual con fecha 22 de marzo de 2010, resolvió: “se niega la acción de protección (...)”.

Contra esta decisión, las señoras Elsa Gastelú Alcívar Menéndez, Bertha María Cevallos Vera, Holanda Matutina Guerrero Intriago, Mercedes Matilde Mendoza Vega y Flor María Salguero Cedeño, presentaron recurso de apelación. Mediante sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 23 de agosto de 2010 a las 16:23, se resolvió: “desestimado el recurso de apelación interpuesto, confirma la sentencia venida en grado (...)”.

Argumentos planteados en la demanda

Las accionantes, en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal realizan las siguientes argumentaciones:

Manifiestan que la sentencia del 23 de agosto del 2010, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto los jueces presentan una escueta motivación, acompañada de conclusiones indefendibles, al violentar el principio de la lógica jurídica; violación directa e inmediata ejecutada por la sala en el fallo al intentar motivar la decisión sin observar las metodologías jurídicas de argumentación, motivación e interpretación constitucional.

De esta forma, establecen que la presente acción extraordinaria de protección no ha sido planteada no porque no se aceptaron sus pretensiones, sino porque la sentencia aborda con ligereza el tema constitucional de fondo, puesto que en la sentencia no existe una explicación categórica que explique las razones por las cuales no existe la violación de derechos citada en su demanda de acción de protección.

Agregan que los jueces de la Sala, en base a consideraciones subjetivas, toman su decisión, sin considerar los presupuestos de hecho de la demanda.

Argumentan que se ha conculcado el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto el criterio de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, es totalmente contradictorio con el de las otras salas de la misma Corte, como de otras Cortes Provinciales del país, que en casos exactamente iguales han aceptado la acción de protección, por lo que no solo se ha violado el precepto constitucional, sino además el fundamento lógico doctrinario de “a igual razón igual derecho”.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

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

Pretensión

La pretensión concreta de las legitimadas activas respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

(...) Proponemos esta ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN para que en sentencia se declare la violación de nuestros derechos constitucionales constantes en el artículo 75 y 76 letra I de la Constitución de la República, así como la violación del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 424, 425, 426 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador; y la violación del Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en la sentencia dictada dentro del juicio de garantías constitucionales número 2010-0353(Verónica Egas J.), por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 23 de agosto del 2010 (...).

Contestación a la demanda

Conforme la razón sentada a fs. 37 por la Ab. Paola Yáñez Salas, actuaria del despacho, el día 30 de marzo de 2015 se notificó con la providencia de avoco de conocimiento a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a efectos de que presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda. Sin embargo, de la revisión del expediente no consta que los legitimados pasivos hayan cumplido dicho requerimiento.

Terceros con interés

El Abg. **Marcos Arteaga Valenzuela**, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en escrito constante a fs. 26 del expediente constitucional, señala que:

La argumentación que desarrollan las accionantes se limita a realizar citas doctrinales sobre el debido proceso y sus requisitos, para luego precisar que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presenta una escueta motivación.

Precisa que las afirmaciones de las accionantes no están acompañadas de fundamento sobre el derecho supuestamente violado, no están desarrolladas de ninguna forma, pues no se precisa cuáles son las “conclusiones indefendibles”, ni cómo se “ha violentado la lógica jurídica”, ni cuáles son las “afirmaciones contradictorias entre sí que al oponerse se anula recíprocamente”. En tal virtud, sostiene que no hay sustento claro que permita dilucidar cómo el fallo judicial ha violado los artículos constitucionales citados.

Sostiene que la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al contrario, contiene los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues hace relación a los antecedentes con la identificación precisa de las partes, los fundamentos específicos de hecho y de derecho, y la resolución en que se confirma la sentencia venida en grado por no existir violación de ningún derecho constitucional.

Argumenta que los accionantes sostienen que conforme la supremacía constitucional, debió aplicarse el artículo 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a un recurso rápido y sencillo o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes; sin embargo, precisa que la indebida interpretación del artículo de la Convención lleva a los accionantes al falaz razonamiento de que el único recurso rápido, sencillo y eficaz para impugnar la resolución del Consejo Directivo del IESS es la acción de protección, que consideran debió resolverse a su favor.

Manifiesta que en el caso que nos ocupa, la impugnación del acto de efectos generales dictado por las autoridades del IESS es competencia de la justicia ordinaria.

Andrés Ponce Steiner, en calidad de director general (e) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, comparece a fs. 45 del expediente constitucional, y en lo principal manifiesta que:

En la sentencia atacada existe motivación, porque ella ofrece las explicaciones y razones de la decisión y cumple a su vez una tarea de pedagogía social, contribuyendo a aumentar la confianza ciudadana.

Precisa que las sentencias dictadas por el Juzgado Tercero del Trabajo de Pichincha y por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, han sido dictadas de conformidad con la Constitución y la Ley. En tal virtud, precisa que la presente acción extraordinaria de protección debe ser rechazada, por cuanto las accionantes no han demostrado que las sentencias han violado el debido proceso y otros derechos supuestamente reconocidos en la Constitución.

Considera que la demanda de acción extraordinaria de protección no ha cumplido con los requisitos de los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que no se ha realizado una identificación precisa del derecho constitucional que supuestamente ha sido violado por la sentencia impugnada.

Aduce que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República, dentro del procedimiento de acción de protección seguido por las accionantes en contra del IESS, estas han hecho uso al derecho legítimo a la defensa; y las sentencias dictadas dentro del presente caso han sido motivadas y fundamentadas, sin violación a ninguna norma legal ni constitucional, y el procedimiento se ha realizado de acuerdo a la ley; inclusive las actoras interpusieron recurso de apelación de la sentencia dictada por el Juzgado Tercero de Trabajo.

Agrega que las actoras impugnan el oficio 11000000.365. CD del 6 de abril del 2009, por el cual el presidente del Consejo Directivo del IESS informa a las autoridades de la Institución, sobre lo resuelto por el Consejo Directivo en sesión del 7 de abril del 2009, respecto a la suspensión de la Resolución C.D. 231; sin embargo, solicitan el pago de indemnizaciones de acuerdo a la Resolución N.º C.D.231 expedida por el Consejo Directivo del IESS el 5 de diciembre del 2008.

Determina que de acuerdo al artículo 88 de la Constitución de la República, las actoras no podían haber planteado acción de protección, ya que no tienen ningún derecho reconocido por la Constitución, en vista de que dicha norma constitucional tutela, protege y ampara solamente los derechos reconocidos en esta, y en la Carta Magna no existe ningún derecho respecto del pago de indemnizaciones por los mandatos constituyentes 2 y 4 y Resolución N.º C.D. 231.

Finalmente, concluye que lo que se discutió en la acción de protección fue la legalidad o no de la exigencia de las recurrentes, que es de mera legalidad, y no la vulneración de normas constitucionales; por tanto, existiendo la vía judicial de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la acción de protección propuesta fue y es improcedente. Bajo estos argumentos, solicita que se rechace la acción propuesta.

Audiencia pública

A fs. 22 consta la razón sentada por el actuario del despacho, en la cual certifica que el día 21 de marzo de 2012 a las 15:00 se realizó audiencia pública señalada en providencia del 01 de marzo de 2012, a la cual asistieron el doctor René Pérez en representación de las legitimadas activas, el doctor Juan Carlos Cadena, en representación de la Procuraduría General del Estado, sin que se cuente con los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincia de Justicia de Pichincha, ni el representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia del 23 de agosto del 2010 las 16:23, dictada por los jueces de 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 17111-2010-0353.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La 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 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 del problema jurídico

Dentro del análisis del caso *sub examine* se ha determinado el siguiente problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador:

La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Resolución del problema jurídico

La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Las accionantes, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señalan que se vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que los jueces de la Sala motivaron la decisión sin observar las metodologías jurídicas de argumentación, motivación e interpretación constitucional.

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador 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”. Lo cual se traduce en que el derecho al debido proceso debe ser garantizado dentro de todo proceso, a efectos de que las personas cuenten con garantías mínimas que les permitan actuar en igualdad de condiciones.

Dentro de este derecho se encuentra la garantía de defensa, la cual a su vez contiene la garantía de motivación, la misma que consagra:

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

Es decir, la motivación se constituye en un condicionamiento indispensable de todas las decisiones emitidas por parte de las autoridades públicas, puesto que de esta forma se garantiza que las personas conozcan los fundamentos que le llevaron a la autoridad a decantarse por una solución determinada.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 120-13-SEP-CC, señaló: “En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto¹”.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-13-SEP-CC, caso N.º 1399-10-EP, con fecha 19 de diciembre de 2013.

En este escenario, considerando la importancia de la motivación para el ejercicio de otros derechos constitucionales, esta Corte Constitucional estima indispensable precisar que dentro del ámbito de las garantías jurisdiccionales, la motivación adquiere una relevancia vital, en tanto permite asegurar el cumplimiento del objetivo constitucional de estas garantías que es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La decisión judicial impugnada a través de esta acción proviene de la resolución de una acción de protección, garantía jurisdiccional consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, que determina:

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.

Esta garantía, conforme ha sido reiterado por esta Corte, se encuentra encaminada a proteger todos los derechos constitucionales que no se encuentren protegidos por otra garantía jurisdiccional. En tal virtud, el ámbito de acción de la acción de protección es amplio, en tanto procede en contra de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas o contra personas particulares, de ser el caso.

Siendo así, es una obligación de los jueces constitucionales emitir decisiones que contengan un argumento racional respecto de la vulneración de derechos alegada por los accionantes, ya que de esta forma se cumple con el objetivo de la acción de protección.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 105-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1798-10-EP determinó: “Por tal razón, la motivación emitida dentro de esta garantía jurisdiccional tiene que estar encaminada hacia la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta forma se cumple el objetivo de la acción de protección de “amparar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución”.

Por su parte, dentro de la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, la Corte Constitucional determinó:

En tal sentido, en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través

de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir².

En razón de las consideraciones señaladas, a efectos de determinar si en el presente caso la decisión judicial impugnada se encontró debidamente motivada, corresponde verificar a esta Corte si la misma cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, bajo la consideración de que dentro de la decisión se debió haber verificado la existencia de la vulneración de derechos en el caso concreto.

La razonabilidad implica que la decisión se encuentre fundamentada en normas que guarden relación con la naturaleza del caso y en principios constitucionales, y que de su argumentación no se desprenda contradicción al ordenamiento jurídico.

En la sentencia impugnada, dentro del considerando primero, la Sala declara la validez de la acción, en tanto se ha dado el trámite establecido en el artículo 86 de la Constitución de la República que regula a las garantías jurisdiccionales.

En el considerando segundo la Sala se refiere a lo señalado por las accionantes en su demanda, dentro de lo cual se precisa, entre otras cosas, que: “Dicen que el acto no se encuentra motivado, incumple las disposiciones de la Constituyente y les ocasiona graves perjuicios, conculca el principio de la seguridad jurídica y viola los derechos consagrados en el Art. 76 literal 1) de la Constitución. Apelan igualmente al derecho a la igualdad y seguridad jurídica”.

En el considerando tercero, la Sala se refiere a la acción de protección respecto de la cual sostiene:

La acción de protección ha sido creada, dentro de la justicia constitucional, como un medio ágil, directo, sumario y eficaz de defensa de los derechos fundamentales, que se aplica cuando existe vulneración de los derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, según el Art. 88 de la Constitución de la República. Por tanto para asegurarse de que la acción de protección procede, se ha de verificar si el acto impugnado cumple con las exigencias normativas y asisten al actor los elementos conceptuales de certidumbre de un derecho constitucional que se buscar proteger; de una conducta lesiva de autoridad pública; y al carácter manifiesto de antijuricidad o arbitrariedad de esa conducta.

En este sentido, como bien señala la Sala, la acción de protección es una garantía ágil, directa y eficaz para la defensa de los derechos; sin embargo, se debe resaltar que dentro del modelo constitucional vigente los derechos que tutela esta acción son los derechos constitucionales, no los fundamentales, como manifiesta la Sala.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

Respecto del criterio expuesto por la Sala de que para asegurar que la acción de protección proceda se ha de verificar si el acto impugnado cumple con las exigencias normativas, esta Corte debe señalar que lo que la acción de protección verifica es la existencia de la vulneración de derechos o no dentro de un caso concreto, mas no la antijuricidad de una conducta como determina la Sala.

Más adelante, la Sala precisa: “Pero así mismo la Institución Constitucional, protege al ciudadano, en sus relaciones personales, en los casos que el sujeto, es el destinatario exclusivo y excluyente del acto presuntamente arbitrario. Cuando éste afecta a la generalidad de la comunidad, como el impugnado, produce efectos “erga omnes”, y entonces la acción constitucional de protección se vuelve improcedente”.

Al contrario de lo señalado por la Sala, y conforme esta Corte lo ha reiterado, la acción de protección es una garantía de activación amplia en tanto cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad la puede proponer. En tal virtud, aceptar el criterio de la Sala llevaría a que se conciba a la acción de protección como una garantía que únicamente puede ser instaurada en los casos en que se vulnere derechos a una sola y exclusiva persona, lo cual desconoce la eficacia de la garantía e incluso la posibilidad de que no solo la persona afectada presente la acción, sino además las víctimas directas de una vulneración de derechos, consagrada en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tal razón, se evidencia que la Sala reduce la naturaleza amplia de esta garantía jurisdiccional a una garantía de carácter particular. En base a esta premisa errada, la Sala resuelve desestimar el recurso de apelación interpuesto.

Por las consideraciones señaladas, se evidencia que la Sala emite un análisis que contradice la naturaleza de la acción de protección, fundamento bajo el cual sin pronunciarse respecto de la vulneración de derechos alegada en el presente caso, establece que no tiene competencia para conocer un caso de esta naturaleza.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria³.

En virtud de lo señalado, se evidencia que la decisión incumple con el objetivo constitucional de tutelar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución

de la República con que cuenta la acción de protección, por cuanto la Sala reduce el carácter garantista de la acción, omitiendo pronunciarse acerca de la vulneración de derechos alegada, lo cual lleva a esta Corte a concluir que se incumple el requisito de razonabilidad.

Respecto del requisito de lógica, se debe precisar que este implica la estructuración de la decisión a partir de una ordenación sistemática de las premisas que conforman la decisión, de tal forma que estas guarden plena relación con la decisión final del caso.

Del análisis del caso concreto se evidencia que la Sala, en el considerando primero, declara la validez de la acción. Por su parte, en el considerando segundo, se refiere a los argumentos expuestos por las accionantes al presentar su acción de protección, en la que se determinaba que el oficio 11000000.365.CD del 7 de abril de 2009 había vulnerado sus derechos, por cuanto se les informaba que el presidente del Consejo Directivo del IESS había dispuesto la suspensión de la implementación de la resolución CD 231 mediante la cual se establecían normas para la ejecución de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y 4 que regulaban el pago de la bonificación o contribución por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación por vejez, pensión de invalidez o pensión total o permanente absoluta de riesgos de trabajo.

Por su parte, en el considerando tercero, la Sala se refiere a la acción de protección como un mecanismo ágil, directo, sumario y eficaz de defensa de los derechos; sin embargo, como ya fue señalado en el análisis de razonabilidad, se evidenció que la Sala reduce el carácter de activación amplio de la acción de protección, en tanto determina que para que proceda la garantía esta debe ser presentada únicamente por el destinatario exclusivo y excluyente del acto presuntamente arbitrario.

A partir de este análisis, la Sala, sin efectuar la verificación de la vulneración de derechos, señala:

En la especie las accionantes, al deducir su demanda, solicitan puntualmente: “[...] se declare en sentencia la suspensión definitiva de la acción inconstitucional incurrida por el IESS a través del acto administrativo que suspende el pago de la indemnización por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación a fin de que se cancele a cada una de las recurrentes los derechos consignados por el Art. 8 del Mandato Constituyente No.2”, petición que se remite al oficio 11000000.365.CD de 7 de abril de 2009, del Presidente (sic) del Consejo Directivo del IESS, Dr. Ramiro González, en cumplimiento de la resolución tomada en sesión ordinaria de esa fecha por el Consejo Directivo que ha dispuesto que el Director General del IESS, suspenda la implementación de la resolución CD 231 de 5 de diciembre de 2008.

Fundamento bajo el cual concluye que del texto del oficio en cuestión aparece que la disposición se da a nivel nacional y agrega: “La disposición incluye efectuar consultas al Procurador General del Estado, sobre la aplicación de los Mandatos Constituyentes”, concluyendo que resolver actos de esta naturaleza sería arrogarse funciones que no ostentan.

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

Bajo este análisis resuelve: “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestimando el recurso de apelación interpuesto, confirma la sentencia venida en grado”.

En consideración a lo señalado por la Sala, se debe precisar que era su obligación pronunciarse acerca de la vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta forma, la Sala se encontraba posibilitada para determinar si el caso analizado correspondía conocer a la justicia constitucional o a la justicia ordinaria. En el tema en análisis, la Sala, bajo una concepción errada de que la acción de protección es una garantía individual que puede ser activada por una sola persona, señala que ante la generalidad que presenta el caso, y evidenciando que su aplicación es a nivel nacional, carece de competencia para pronunciarse.

Por las consideraciones señaladas, se evidencia que la decisión carece de premisas que tomen como punto de partida la “verificación de la vulneración de derechos”, además de que se emiten interpretaciones que desnaturalizan la esencia de la acción de protección. Bajo esta consideración, esta Corte Constitucional concluye que en el presente caso se incumple el requisito de lógica.

En lo que respecta al requisito de comprensibilidad, es necesario indicar que este se traduce en la emisión de una decisión que contenga un análisis claro y asequible, que permita el entendimiento de la ciudadanía y por tanto su fiscalización. Del análisis de la sentencia impugnada se evidencia que la misma se fundamenta a partir de estructuras gramaticales incompletas, en tanto conforme fue señalado en el análisis de la razonabilidad y la lógica, no se efectúa la verificación de la vulneración de derechos, lo cual no permite entender de forma inteligible las razones por las cuales la Sala resolvió negar la acción de protección planteada.

En virtud de lo expuesto en párrafos anteriores, esta Corte declara que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materia Residuales de la Corte Provincial de Pichincha del 23 de agosto del 2010, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Además, se desprende que la Sala no efectuó la verificación de la vulneración de derechos que le permitiera arribar a la conclusión de que en el caso concreto dicha acción correspondía ser justificada a través de otra vía.

Lo señalado no solo vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, sino además el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, puesto que las accionantes si bien acudieron a la justicia, no recibieron de parte de esta una decisión debidamente fundamentada conforme la naturaleza de la acción de protección.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional, en su papel de máximo órgano de administración de justicia constitucional, estima indispensable en el caso concreto pronunciarse respecto de

la sentencia de primera instancia, a efectos de determinar si la misma cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por esta razón, se plantea el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por el juez tercero de Trabajo de Pichincha el 22 de marzo del 2010 ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Respecto al requisito de razonabilidad, se evidencia que la decisión inicia por referirse a los argumentos presentados por las accionantes en la demanda de acción de protección, así como de lo señalado por las partes en la contestación a la demanda. Así, en el considerando primero, la jueza declara la validez de causa por no haberse omitido solemnidad sustancial que pueda influir en la decisión, fundamentada en el artículo 86 de la Constitución de la República, norma que regula a las garantías jurisdiccionales.

Por su parte, en el considerando segundo, la jueza se refiere al cumplimiento del requisito de no haber presentado otra acción de protección por la misma materia y objeto, el cual señala fue cumplido en la presente causa. En el considerando tercero, se determina: “La suscrita Jueza, es competente para conocer y tramitar la presente acción por mandato imperativo del numeral 2do del Artículo 86 de la Constitución de la República”, normativa que establece la competencia de las juezas y jueces para conocer las garantías jurisdiccionales.

En el considerando cuarto se refiere a la acción de protección como un medio directo, ágil, sumario y eficaz de defensa de los derechos, respecto de la cual se establece que: “es un instrumento procesal que se ha creado para asegurar y facilitar la defensa del amplio y creciente repertorio de derechos humanos”, criterio que resalta la naturaleza de la acción de protección como una garantía jurisdiccional, cuyo objetivo es la protección directa y eficaz de los derechos constitucionales.

Por su parte, en el considerando quinto se establece:

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

En el considerando sexto, la jueza se refiere al caso concreto, dentro del que determina que las accionantes renunciaron a sus cargos con el objetivo de acogerse a la indemnización contemplada en el artículo 8 del Mandato 2; en este sentido, cuando se aborda el tema de la resolución impugnada mediante la acción de protección, se determina que esta fue dictada con efectos generales.

Siendo así, la jueza además efectúa un análisis de la resolución CD 231 que fue dejada sin efecto mediante la resolución objetada, respecto de la cual determina que esta entró en vigencia con posterioridad a que las accionantes presentaran su renuncia. Además en cuanto a la alegación de la accionantes respecto a que pese a la renuncia no se ha cumplido con el pago de las indemnizaciones correspondientes, cuando otras personas sí han sido atendidas con dicha petición, es decir, en cuanto a la alegación de la vulneración del derecho a la igualdad, la autoridad judicial precisa, haciendo un recuento de las constancias procesales, que las accionantes sí recibieron el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Bajo este análisis que aborda las alegaciones de la vulneración de derechos de las accionantes se reitera que la presente acción de protección se encamina a la impugnación de un acto administrativo con efectos generales que no corresponde conocer a la justicia constitucional, puesto que para esto existe la vía ordinaria.

En tal virtud, se evidencia que la jueza, considerando los argumentos expuestos en la demanda, así como las constancias procesales, se pronuncia respecto de la vulneración de derechos que fueron alegados por las accionantes, y al observar que el objetivo de la presente acción de protección buscaba la validez jurídica de un acto normativo que establecía normas de carácter general, resuelve negar la acción de protección.

Por tanto, la autoridad judicial, para arribar a la conclusión que el asunto materia de la garantía jurisdiccional se trataba de un tema de legalidad, previamente desvirtuó las alegaciones de las accionantes, lo cual guardó conformidad con la esencia de la acción de protección, que es la de tutelar los derechos constitucionales.

Además, del análisis de la decisión se demuestra que la jueza fundamentó su decisión en normas que regulan la acción de protección, además que emitió pronunciamientos que destacaron la esencia de esta garantía jurisdiccional.

Por las consideraciones esgrimidas, se concluye que la sentencia analizada cumple el requisito de razonabilidad.

Ahora bien, en lo que respecta al requisito de lógica, se debe precisar que este comprende la estructuración ordenada y sistemática de las premisas que conforman una decisión, las mismas que deben guardar coherencia con la decisión final del caso analizado.

La sentencia analizada inicia por efectuar un recuento de lo señalado por las accionantes precisando que:

(...) comparecen y manifiesta que, con fecha 24 de enero de 2008 la Asamblea Constituyente expidió el Mandato Constituyente No. 2 con la finalidad de eliminar los privilegios salariales que se pagaban en algunas entidades públicas, por lo que se ha eliminado las distorsiones generadas por las remuneraciones diferenciadas, por lo que dicho mandato debe ser aplicado en forma inmediata y obligatoria en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, conforme lo prescribe el literal f) (...) Es así que las comparecientes

han presentado sus respectivas renunciaciones a sus cargos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mismas que fueron aceptadas posteriormente a la expedición del Mandato Constituyente indiciado (...) Expresan que el 5 de diciembre del 2008 el Consejo Directivo del IESS, emite la Resolución No. CD 231 en la cual se establece las normas que el IESS debe aplicar para la ejecución de los Mandatos Constituyentes Nos. 2 y 4 (...) Expresa que de manera inusitada mediante oficio No. 11000000.365.CD de fecha 7 de abril del 2009, el Presidente del Consejo Directivo del IESS, Dr. Ramiro González menciona que en sesión ordinaria del 7 de abril de 2009, el Consejo Directivo ha dispuesto al Director General suspenda de forma general la implementación de la Resolución CD. 231 (...).

En el mismo sentido, resume lo manifestado por el director general y representante legal del IESS, y el procurador general del Estado. A partir de ello, en el considerando primero se declara la validez de la causa, mientras que en el considerando segundo se establece que dentro del proceso se ha cumplido con el requisito de declarar bajo juramento que no se ha presentado otra acción de protección por la misma materia y objeto.

En el considerando tercero, la jueza se declara competente para conocer la presente acción de protección, de conformidad con lo determinado en el artículo 86 de la Constitución de la República. Por su parte, en el considerando cuarto, se destaca la esencia de la acción de protección como una garantía jurisdiccional directa, ágil, sumaria y eficaz de defensa de derechos, en relación a lo cual en el considerando quinto se transcribe el artículo 88 de la Constitución de la República que consagra esta garantía.

En el considerando sexto, la jueza se refiere al caso concreto, señalando:

En la especie, se observa que las recurrentes han presentado la respectiva renuncia a las funciones que desempeñaban en diversas dependencias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en las siguientes fechas: Bertha María Cevallos Vera, el 16 de junio del 2008, al cargo de Auxiliar de Enfermería del Seguro Social Campesino de la Provincia de Manabí; aceptada la renuncia el 4 de julio del 2008 (fs. 55 y 56); La señora Flor María Salguero Cedeño el 16 de septiembre del 2008, al cargo de Auxiliar de enfermería del Seguro Social Campesino de la Provincia de Manabí, aceptada la renuncia el 29 de septiembre del 2008; la señora Elsa Castelu Alcívar Menéndez, el 13 de mayo del 2008, al cargo de Auxiliar de Enfermería del Seguro Social Campesino de la Provincia de Manabí (...); la señora Holanda Matutina Guerrero Intriago, el 5 de mayo del 2008, al cargo de Trabajadora Social del Hospital de Portoviejo, aceptada la renuncia el 16 de mayo del 2008.

Estas renunciaciones, según señala la jueza, tenían como objetivo acogerse a la indemnización contemplada en el artículo 8 del Mandato 2, derecho que inicialmente fue reconocido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la Resolución C.D. 231; sin embargo, se agrega en la sentencia que esta resolución fue suspendida posteriormente por una resolución del Consejo Directivo del IESS, cuyos efectos eran generales.

A partir de ello, pronunciándose respecto de la alegación de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica que consta en la demanda de acción de protección, se determina que las renunciaciones voluntarias incluso fueron presentadas entre el 7 de abril y 16 de septiembre del 2008, sin advertir “que la Disposición final de la Resolución C.D. 231 emitido por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dispone: “Esta resolución entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial (...)”, esto es 5 de diciembre del 2008, es decir que a la fecha de presentación de las renunciaciones voluntarias de las recurrentes y su respectiva aprobación, no estaba en vigencia las normas de aplicación en el IESS”. Es decir, las accionantes además que alegaban la vulneración de sus derechos por un acto con efectos generales, no observaron que dicho acto administrativo dejaba sin efecto otro acto administrativo, que fue dictado con posterioridad a la presentación de sus renunciaciones.

Respecto de la alegación que las accionantes fueron sometidas a un trato discriminatorio, en tanto no se cumplió con el pago de las indemnizaciones correspondientes, cuando otras personas fueron atendidas con su petición, la jueza desvirtúa esta alegación determinando que de las constancias procesales se evidencia que las accionantes recibieron los rubros motivo de la reclamación, los cuales fueron sustentados con documentos presentados por parte de la entidad accionada, y no fueron desvirtuados por las accionantes dentro del proceso.

A partir de este análisis que evidencia que en el caso analizado no se vulneraron los derechos constitucionales alegados en la demanda, y en tal virtud se resalta que la acción de protección se encuentra encaminada a que la jueza emita criterios sobre la validez jurídica de un acto administrativo que establece normas de carácter general, motivación bajo la cual se resuelve negar la acción de protección presentada.

Por las consideraciones expuestas, se observa que en la decisión analizada se establecen premisas fácticas que resumen los hechos del caso concreto, tomando en consideración tanto lo señalado por las accionantes, como lo expuesto por la entidad accionada, esto es, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y lo manifestado por la Procuraduría General del Estado. A partir de aquello, se resalta la esencia de la acción de protección, para lo cual la sentencia se sustenta en disposiciones jurídicas que regulan esta garantía jurisdiccional. A continuación, la jueza formula su análisis efectuando una contrastación de las constancias procesales, con las alegaciones de vulneraciones a derechos efectuadas por las accionantes, demostrando que en el caso concreto no se vulneraron derechos constitucionales, y finalmente arribando a la conclusión de que el presente caso se trata de un asunto de legalidad; fundamentación bajo la cual se resuelve negar la acción de protección presentada.

En razón de lo señalado, esta Corte Constitucional constata que la decisión se estructura en premisas que se establecen a partir de un orden lógico que guardan relación directa con la decisión final del caso; por tanto, se cumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al requisito de comprensibilidad, la sentencia se elabora a partir de un lenguaje asequible, claro y legible que permite su entendimiento por parte del auditorio social. En tal virtud, se cumple con este requisito.

En consecuencia, la sentencia, al cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, razón por la que se resuelve dejarla en firme.

Una vez que la Corte Constitucional ha analizado la dimensión subjetiva de la acción extraordinaria de protección, esto es, la existencia de la vulneración a derechos constitucionales dentro de la decisión de segunda instancia, y al evidenciarse que la sentencia dictada por la judicatura de primera instancia se adecuó a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, se resuelve dejar en firme esta decisión.

No obstante, este máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, debe destacar que la vulneración a un derecho constitucional genera a su vez una vulneración sistemática a más derechos constitucionales, y por tanto se constituye en una transgresión a la norma constitucional que afecta no solo a las partes de un proceso, sino además a la colectividad en general, puesto que no se cumple el postulado constitucional de garantizar y respetar los derechos constitucionales.

Por tal razón, dentro del modelo constitucional vigente se han establecido garantías jurisdiccionales, como la acción extraordinaria de protección, que permiten no solo emitir decisiones que solventen una vulneración subjetiva de los derechos constitucionales de las partes, sino que además tenga una dimensión objetiva que se encuentre encaminada a establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y transcendencia nacional, conforme lo dispuesto en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Es decir, a través de la acción extraordinaria de protección, la función de la Corte Constitucional no se limita a la emisión de decisiones a favor de las víctimas de la vulneración de derechos, puesto que además, el espectro de sus decisiones se amplía hacia la generación de precedentes que deben ser observados por todas las autoridades públicas en aras de garantizar la favorabilidad de los derechos constitucionales.

Por tal razón, esta Corte Constitucional, en aplicación del principio *iura novit curia*, estima fundamental en el caso concreto subsanar las violaciones del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, para lo cual procederá a establecer lo siguiente:

Del análisis del proceso constitucional se desprende que el tema central por el cual se presentó la acción de protección, tal como consta de fs. 21 a 32 es que:

De forma inusitada, mediante Oficio No. 11000000.365.CD de fecha 7 de abril de 2009, el Sr. Presidente del Consejo Directivo del IESS, Eco. Ramiro González Jaramillo, manifiesta: “En sesión ordinaria celebrada el 7 de abril del año en curso, el Consejo Directivo resolvió disponer al Director General Suspender la implementación a nivel nacional de la Resolución No. C.D.231 dictada el 5 de diciembre de 2008, que contiene las normas de aplicación en el IESS de los Mandatos Constituyentes números 2 y 4 emitidos por la Asamblea Nacional (...) En ese mismo sentido, el referido oficio del señor Presidente del Consejo Directivo del IESS, intenta imponerse por sobre una Resolución que a su vez ejecuta lo dispuesto por el organismo máximo que representa la soberanía popular, a través del Mandato Constituyente No. 2 (...)

Es decir, a criterio de las accionantes, esta resolución dada por el presidente del Consejo Directivo del IESS vulnera sus derechos, en tanto se interpone sobre una resolución que aplica lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 2, lo cual no guarda conformidad con el objetivo y esencia de la garantía jurisdiccional de acción de protección, puesto que la misma fue creada para conocer la vulneración de derechos constitucionales, mas no para pronunciarse respecto de la aplicación, falta de aplicación o aplicación indebida de normativa infraconstitucional.

Mucho más cuando del análisis del caso concreto, esta Corte no encuentra sustento en la alegación de la vulneración del derecho a la igualdad, ya que el acto administrativo que las accionantes impugnan, como bien ellas lo señalan, tuvo efectos generales, en tanto fue dictado a nivel nacional, por lo que no se desprende que exista un trato discriminatorio, a través del cual solo ellas sufran las consecuencias de dicho acto, puesto que el mismo tuvo efectos “erga omnes”.

En tal virtud, al no desprenderse la vulneración de derechos, en tanto el tema central de la acción de protección se circunscribe a materia de interpretación legal, esta Corte estima indispensable reiterar el criterio expedido en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC en la que determinó:

En consecuencia, la acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia en materia de derecho constitucional sostienen que la acción de protección no es un medio que pueda sustituir las acciones judiciales ordinarias, pues ello conllevaría a la superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria, así como al desconocimiento y a la desarticulación de la estructura jurisdiccional del Estado⁴.

Por las razones expuestas, al evidenciarse que el tema central por el cual se presentó la acción de protección se circunscribe al análisis de aplicación normativa, esta Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y dejar en firme la sentencia dictada por el juez tercero de Trabajo de Pichincha, mediante la cual, con una debida motivación, se resolvió negar la acción de protección.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.
 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
 3. En consecuencia, se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 23 de agosto del 2010 a las 16h23.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia dictada por el juez tercero de Trabajo de Pichincha, con fecha 22 de marzo del 2010.
 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 06 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

CASO Nro. 1548-10-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 martes 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo del 2015

SENTENCIA N.º 151-15-SEP-CC

CASO N.º 0303-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta ante la Corte Constitucional el 12 de enero de 2013, por el doctor Renán Mosquera Aulestia, en su calidad de procurador judicial y delegado del abogado Pedro Solínes Chacón, superintendente de Bancos y Seguros (actualmente Superintendencia de Bancos) y presidente de la Junta Bancaria, y el 05 de febrero de 2013 por el Abg. Jaime Cevallos Álvarez, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, ambos en contra del auto dictado el 31 de octubre de 2012, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 363-2012.

El secretario general certificó que no se habían presentado otras demandas con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 13 de mayo de 2013, admitió a trámite las demandas presentadas. El 07 de junio de 2013 se procedió al sorteo para la sustanciación de las mismas, recayendo la competencia como sustanciadora de la causa signada con el N.º 0303-13-EP, en la jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

Mediante providencia del 27 de mayo de 2014, de conformidad con lo prescrito en los artículos 194 numeral 3, y 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la jueza constitucional Wendy

Molina Andrade, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces que integran la Sala de la Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, así como notificar dicha providencia a los accionantes y a terceros interesados.

Sentencia o auto impugnado

El auto que impugnan los accionantes dentro de sus demandas es el dictado por los conjuces de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación presentado por los ahora accionantes, en cuya parte resolutive se señala:

SEXTO: En cuanto a la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación invocada por la Superintendencia de Bancos y Seguros; ésta apoya su recurso en la “omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis”. Esta causal recoge los vicios de ultra petita y extra petita, así como los de citra petita o mínima petita. Constituye ultra petita cuando hay exceso porque se resuelve más de lo pedido, en cambio cuando se deciden puntos que no han sido objeto del litigio, el vicio de actividad será de extra petita. En pretensiones de la demanda o sobre las excepciones, estamos frente a lo que se llama citra petita o mínima petita. Para que el recurso de casación interpuesto esté debidamente fundamentado por 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 la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia; hecho que en la especie no ocurre, pues el recurrente se limita a transcribir las excepciones propuestas sin el razonamiento lógico de la presunta violación; por lo expuesto se inadmite el recurso por 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 la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia; hecho que en la especie no ocurre, pues el recurrente se limita a transcribir las excepciones propuestas sin el razonamiento lógico de la presunta violación; por lo expuesto, se inadmite en este extremo el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado...

Detalles de las demandas

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Conforme se desprende de los antecedentes de las demandas, los accionantes presentan acciones extraordinarias de protección en contra del auto de inadmisión dictado por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el cual se resolvió inadmitir los recursos presentados, tanto por la Superintendencia de Bancos y Seguros, como por la Procuraduría General del Estado.

Superintendencia de Bancos y Seguros

Conforme lo argumenta el accionante, el derecho a la tutela judicial efectiva solo queda satisfecho cuando se obtiene una resolución de fondo, que de forma motivada

y ajustada a derecho estime o desestime las pretensiones instadas, siempre que se hayan cumplido todas las garantías recogidas en el artículo 76 de la Constitución de la República, norma que incluye igualmente en derecho a recurrir los fallos, garantía que precisamente se está impidiendo en el presente caso, según lo señala la autoridad accionante.

Manifiesta, asimismo, que el auto impugnado vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva, porque con él se vulnera el derecho a la defensa, impidiendo que el accionante sea escuchado en igualdad de condiciones y con ello que se pueda revisar mediante recurso de casación la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado manifiesta dentro de su demanda que la tutela judicial efectiva es el continente que agrupa todos los derechos y garantías reconocidos por la Constitución de la República. En ese sentido, los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, según lo señala el accionante, no califican a trámite los recursos de casación y como consecuencia de ello, todos los recursos de casación que presenta el Estado están siendo inadmitidos, sin considerar que los mismos sí reúnen todos los requisitos formales exigidos por el artículo 6 de la Ley de Casación.

Asegura el accionante que la actuación de los conjuces es manifiestamente contraria a los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, pues quebranta de manera manifiesta la línea jurisprudencial y de fallos reiterados y obligatorios de la extinta Corte Suprema de Justicia, lo cual demuestra que los conjuces no actuaron basándose en los hechos ni en el derecho aplicable al caso.

Pretensiones concretas

Dentro de las demandas se solicita que una vez que se reconozca la vulneración de derechos constitucionales por parte de los jueces de casación, se deje sin efecto el auto de inadmisión dictado por los conjuces que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que dicha judicatura se pronuncie sobre el fondo de la causa.

Contestación a la demanda y sus argumentos

Mediante providencia del 05 de marzo de 2015, la jueza sustanciadora convocó a las partes procesales a audiencia pública, misma que se realizó el 13 de marzo de 2015, en donde intervinieron, en representación de la Superintendencia de Bancos y Seguros, el doctor Renán Mosquera Aulestia y la doctora Cecilia Cordero; en representación del director regional I de la Procuraduría General del Estado, la abogada Geraldine Martín Arellano; y en representación de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la doctora Daniella Camacho.

Superintendencia de Bancos y Seguros

Dentro de las intervenciones realizadas por los representantes de la Superintendencia de Bancos y Seguros, estos manifiestan que la sentencia dictada por la Sala del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, así como el auto del 31 de octubre de 2012, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneraron los derechos de la entidad a la que representan en vista de que la sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil no respeta los parámetros de la lógica jurídica, porque inicialmente el actor “Alianza de seguros y reaseguros”, presenta la demanda en contra de los miembros de una junta bancaria e individualiza a quienes demanda, pero se termina condenando al pago de una indemnización en favor de “Alianza” a la Junta Bancaria que no tiene personería jurídica ni patrimonio propio, lo que debe ser sometido a análisis, ya que se perjudica gravemente el presupuesto general del Estado.

En atención al fallo señalado, la Superintendencia de Bancos y Seguros presentó recurso de casación con la finalidad de que se revise el fallo de primera instancia, por haberse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, pero mediante auto dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se negó el recurso, sin valorarse los derechos de las partes y sin motivar dicho auto, alegando que no se ha cumplido con ciertas formalidades, siendo un auto ambiguo, oscuro y contradictorio que ratifica una sentencia que vulnera derechos constitucionales.

En atención a lo manifestado, los representantes de la Superintendencia de Bancos y Seguros solicitan que la Corte Constitucional deje sin efecto las resoluciones señaladas en vista de que se vulnera derechos constitucionales y se perjudica gravemente el presupuesto general del Estado.

Procuraduría General del Estado

Interviene en representación del director regional I de la Procuraduría General del Estado, la abogada Geraldine Martín Arellano, quien manifiesta que se ratifica en los argumentos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada tanto por la Superintendencia de Bancos y Seguros, como por la Procuraduría General del Estado, y señala que el problema jurídico básico del caso es que habiéndose expedido por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 2 una sentencia que favorece a la compañía de seguros “Alianza”, ordenando el pago de una indemnización por parte de la Junta Bancaria, este fue elevado mediante recurso de casación, por considerar que existían evidentes yerros de derecho en la sentencia; sin embargo, y violando los derechos de la institución demandada, la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió la acción presentada.

La representante de la Procuraduría General del Estado señaló que el auto de inadmisión vulnera los derechos de la institución demandada, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, ya que al haber una sentencia con

evidentes yerros de fondo que perjudica los intereses de las partes, al existir un elemento intermedio que es la admisión o inadmisión, por la parte de la Sala de conjueces que no se permitió que se ejerza un derecho constitucional fundamental que es el derecho a recurrir de los fallos. Adicionalmente, señala que los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que suscribieron el auto de inadmisión, no analizaron los problemas planteados, e impidieron que una sentencia que efectivamente está violentando derechos constitucionales e intereses del Estado sea revisada.

Solicita a la Corte Constitucional que se reconsidere la decisión de la Sala de conjueces al inadmitir el recurso de casación, y permita poner en análisis el fallo del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

En representación de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia interviene la doctora Daniella Camacho, quien manifiesta en lo principal que el recurso de casación estuvo fundamentado en las causales primera y cuarta, previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación, no obstante, omitieron argumentar motivadamente las circunstancias por las cuales se habrían activado las causales antes referidas, incumpléndose así con lo previsto en el artículo 6 de la norma *ibidem*.

Asimismo, señala que los accionantes confunden la naturaleza del recurso de casación al haber argumentado dentro de sus demandas, circunstancia de hecho que no le corresponde analizar al juez de casación, por lo tanto, dichos argumentos eran improcedentes dentro del recurso extraordinario.

Finalmente, señala que en el presente caso, aceptar la acción extraordinaria de protección sería improcedente en la medida en que los accionantes argumentan circunstancia de mera legalidad y no de vulneraciones a derechos constitucionales, afectándose así el derecho a la seguridad jurídica, ya que el abuso en la presentación de estos recursos lo único que hace es retardar la ejecución de las sentencias.

Análisis de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del juicio 531-11-SCACN

Una vez que se ha realizado un análisis tanto de los argumentos vertidos en las demandas de acción extraordinaria de protección, como en los alegatos expuestos en audiencia pública por el representante de la Superintendencia de Bancos y el representante de la Procuraduría General del Estado, en donde se denuncian vulneraciones a derechos constitucionales, no solo en el auto de inadmisión dictado por los conjueces de la Corte Nacional de Justicia, sino también en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, esta Corte, actuando dentro de sus facultades como órgano jurisdiccional encargado de enmendar la

vulneración de derechos constitucionales dentro de fallos judiciales, ve pertinente analizar y pronunciarse dentro de la presente acción respecto a las denuncias de vulneraciones de derechos constitucionales que se habrían cometido dentro de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, pese a que la misma no fue objeto de demanda dentro de las acciones extraordinarias de protección.

En este punto, cabe manifestar que en virtud del principio *iura novit curia*, –el juez conoce el derecho– esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no demandados por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales, ya sea dentro de la decisión judicial impugnada o en instancias procesales que no hayan sido impugnadas por el accionante, como es el presente caso. De ahí que este accionar, plenamente reconocido por esta Corte en varios de sus fallos¹, tiene como único fin confirmar o descartar aparentes vulneraciones de derechos constitucionales que se habrían cometido en decisiones

¹ La Corte Constitucional del Ecuador ha dictado varios fallos dentro de los cuales en virtud del principio *iura novit curia*, conoció aspectos que no fueron demandados por las partes procesales, pero en los cuales se advirtió vulneraciones a derechos constitucionales, conforme se observa a continuación: Sentencia No. **010-10-SEP-CC**, “Si bien es cierto que las consideraciones citadas previamente serían suficientes para atender los argumentos esgrimidos por las partes y desechar la acción extraordinaria de protección interpuesta, no lo es menos que en virtud del principio *iura novit curia*, –el juez conoce el derecho– 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”. Sentencia No. **022-10-SEP-CC** “Ahora bien, más allá de lo expuesto, debe quedar en claro que si esta Corte Constitucional identifica otras presuntas vulneraciones a derechos constitucionales o debido proceso en la sustanciación del proceso judicial, se radica plenamente la competencia a través de la acción extraordinaria de protección.” Sentencia No. **047-12-SEP-CC**, en la sentencia la Corte realiza una revisión del proceso con el objeto de verificar la existencia de vulneración a derechos constitucionales e incluso retrotrae el proceso hasta la etapa en que se genera la vulneración. Sentencia No. **039-13-SEP-CC**, en la sentencia la Corte al analizar si hubo violaciones a derechos constitucionales en la decisión impugnada, encontró que los mismos se habían realizado desde la primera instancia al no haber citado al actor de manera correcta, por lo que resolvió dejar sin efecto alguno todo lo actuado a partir de la providencia de calificación y citación de la demanda. Sentencia No. **088-13-SEP-CC**, en la sentencia la Corte hace uso del principio *iura novit curia*, contrastando lo resuelto por el juez de primera instancia sin que sea aquella la decisión impugnada. Sentencia No. **093-14-SEP-CC**, en la sentencia la Corte encuentra que puede existir una vulneración a derechos no invocados por el accionante y realiza la siguiente argumentación: “En el libelo de la demanda, el accionante sostiene que las decisiones judiciales impugnadas vulneran su derecho constitucional al trabajo, sin embargo, previo a hacer referencia a este derecho, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en aplicación del principio *iura novit curia* que establece que: ‘La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional’, estima pertinente analizar si las sentencias judiciales impugnadas cumplieron el presupuesto constitucional de motivación, así como el derecho a la dignidad humana”. Sentencia No. **114-14-SEP-CC**, en el caso la Corte determinó que a la accionante se le vulneró su derecho a la verdad por cuanto las diligencias procedimentales desde la muerte de su hijo, no se realizaron de acuerdo al procedimiento establecido, por tanto realizó una revisión del proceso y de las diligencias del levantamiento del cadáver.

judiciales, y que en el presente caso han sido puestas a conocimiento de esta Corte. De ahí que ignorar los hechos denunciados implicaría, indiscutiblemente, contravenir el mandato Constitucional y, con ello, el propósito por el cual fue creada la presente garantía jurisdiccional.

Dicho esto, es pertinente señalar que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del juicio 531-11-SCACN, tiene como antecedente la resolución N.º SBS-INSP-2006-061 del 24 de febrero de 2006, dictada por la Intendencia Nacional del Sistema de Seguro Privado, en donde se le ordenó a la empresa aseguradora ALIANZA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S. A., por concepto de indemnización por siniestro. Posteriormente, dicha resolución fue ratificada en apelación por la Junta Bancaria, mediante resolución N.º JB-2006-891 del 25 de mayo de 2006.

Posteriormente, la empresa aseguradora ALIANZA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S. A., presentó ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, una demanda con el fin de que se declare la ilegalidad de la resolución dictada por la Junta Bancaria. Frente a ello, el 23 de diciembre de 2010, la Sala de Conjuces del referido Tribunal dictó sentencia y resolvió en lo principal:

...rechaza las excepciones propuestas por el señor Procurador Judicial de la Superintendencia de Bancos y Seguros y se declara la ilegalidad de la resolución No. JB-2006-891 dictada por la junta Bancaria el 25 de mayo de 2006 y notificada el 26 de mayo de 2006 y en consecuencia la deja sin efecto. Condenando a la Junta Bancaria de la Superintendencia de Bancos y Seguros al pago a favor de Alianza Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. la suma de US\$ 1'165.000,00 por concepto de indemnización por la ilegal resolución referida.

Frente a estos antecedentes, los accionantes, tanto en sus demandas, como en la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora, manifiestan que a través de la sentencia materia de análisis en la presente acción se condenó al pago indemnizatorio a un órgano colegiado carente de personería jurídica propia y de autonomía financiera, razón por la cual no podía imponerse sobre ella una obligación judicial de carácter indemnizatorio, más aún si ni la Junta Bancaria, ni los miembros que la integran, poseían el valor pagado por la aseguradora, recordando que el mismo fue entregado a la Corporación Financiera Nacional. Razón por la cual, aseguran los accionantes, el pago ordenado por los señores conjuces del Tribunal, debió, en todo caso, darse por parte de la Corporación a través de una restitución y no por la Junta Bancaria a través de una indemnización.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con

fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d)** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b**, y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en 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.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que se hallen firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

En este orden, todos 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 haya vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del Ordenamiento Supremo.

Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Esta Corte, en el caso sub judice, centrará su análisis en verificar si dentro del auto de inadmisión expedido por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se ha configurado o no la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, con ello, la tutela judicial efectiva. Por otra parte, en virtud del principio *iura novit curia*, previsto en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte analizará si la sentencia dictada por la Sala de conjuces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, según lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

En tal sentido, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos a resolver:

1. El auto dictado el 31 de octubre de 2012, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos y, con ello, la tutela judicial efectiva?

2. La sentencia dictada el 23 de diciembre de 2010 por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. El auto dictado el 31 de octubre de 2012 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos y, con ello, la tutela judicial efectiva?

Los accionantes sostienen en sus demandas de acción extraordinaria de protección que el auto dictado el 31 de octubre de 2012, a través del cual se inadmite el recurso extraordinario de casación, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en la medida en que dentro de la decisión judicial no se establece de forma motivada y razonada las circunstancias por las cuales se inadmite el recurso, ni tampoco se realiza un pronunciamiento de fondo sobre las causales presentadas.

Bajo estas consideraciones, previo a iniciar el análisis del problema jurídico planteado a la luz de los principales argumentos de los accionantes, resulta fundamental establecer cuál es el contenido y alcance constitucional de la garantía del debido proceso, que establece como parte de sus garantías que todas las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas.

Así, la Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal I, expresa que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el debido proceso, que incluye, entre otras, la garantía básica del derecho a la defensa, y dentro de esta, la garantía de la motivación. La norma jurídica referida define a la motivación de la siguiente manera: “[l]as 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, resulta claro que la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado, en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados, de ahí que a través de este principio, todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecuan a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales.

Por otra parte, en lo que respecta a los tratados internacionales de derechos humanos, resulta oportuno

mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), se ha pronunciado en la sentencia del caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador del 21 de noviembre de 2007, calificando a la motivación como: “la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”, y que el deber de motivar las resoluciones constituye “una garantía vinculada con la correcta administración de justicia”, resaltando de esta manera la importancia del derecho a la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas mediante decisiones apegadas a derecho.

Ahora bien, toda vez que la norma constitucional establece una base respecto de la cual partir al momento de analizar la motivación, expresada en los elementos previamente analizados, esta Corte Constitucional ha señalado a través de múltiples fallos que existen obligaciones más allá de la mera presencia de la verificación de que se hayan citado normas y principios, y que se haya mostrado cómo ellos 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:

Cabe señalar, en aplicación del criterio indicado y en relación al argumento de los señores ex conjuces, quienes consideran como un auto debidamente motivado aquel que contiene parte expositiva, motiva y resolutive; que dicho criterio es extremadamente restrictivo y solamente se restringe a un análisis formal de la sentencia, auto o resolución del que se trate. **La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual**². (Lo resaltado le pertenece a la Corte).

Es así que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta además por tres requisitos, tal como lo expresó la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 227-12-SEP-CC, la misma que ha servido de fundamento para que esta Corte desarrolle, a través de las sentencias que dicta, lo que ha denominado como el “test de motivación”:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC.

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

Dentro del caso *sub examine*, esta Corte puede advertir que los jueces de casación sustentan las razones jurídicas por las cuales se resuelve rechazar el recurso de casación presentado, al sostener que dentro del escrito de recurso no se puntualiza ni especifica el modo cómo se infringieron las normas jurídicas alegadas, ni la manera en que los jueces omitieron resolver todos los puntos establecidos en la litis, requisitos indispensables al momento de formular las causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación.

Asimismo, se observa que la Sala de casación, dentro de la etapa de admisibilidad, sustentó su decisión desarrollando un enlace entre los argumentos establecidos dentro del recurso y las normas jurídicas aplicables al caso, tomando como fundamento el carácter formal y extraordinario del recurso de casación, así como el cumplimiento de las causales previstas en la ley de la materia, respetando de esa manera los principios y derechos constitucionales.

En definitiva, los jueces de casación sustentan su fallo con la debida **razonabilidad**, en la medida que guarda armonía con las normas, principios y derechos constitucionales. Asimismo, dicho fallo guarda una **lógica**, toda vez que el auto dictado por los jueces de casación contiene coherencia entre las premisas fácticas, las premisas normativas y la decisión adoptada. Finalmente, el fallo en análisis guarda **comprensibilidad** con respecto a identificar con claridad las razones fácticas y jurídicas por las cuales se resolvió rechazar el recurso de casación presentado por la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Procuraduría General del Estado, y por las cuales no era pertinente emitir un pronunciamiento sobre los argumentos vertidos por los recurrentes, quedando claro que la actuación de los jueces obedece a los preceptos legales aplicables al caso en concreto, de tal manera que se le permitió conocer al accionante las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptó tal decisión. Por consiguiente, es incuestionable que la insatisfacción sobre el resultado de un dictamen y sus posibles afectaciones a los intereses o pretensiones de las partes, no implica una falta de motivación dentro del fallo o decisión judicial.

Por otra parte, los accionantes han alegado de igual forma la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, mismo que se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República y que expresamente señala:

“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 intermediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

El derecho a la tutela judicial efectiva se articula plenamente con el principio de motivación como garantía del debido proceso, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales en el país no queden en la indefensión; empero, este derecho no significa exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales, sino que una vez ejercitado aquel derecho, los jueces y juezas deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia, y es precisamente a través de la motivación de las resoluciones judiciales cuando los jueces determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto.

En la práctica, conforme lo ha señalado esta Corte en reiterados fallos³, resulta imposible separar estos derechos, puesto que el no acatamiento del principio de motivación generará la indefensión del encausado. Así lo considera el tratadista Iñaki Esparza Leibar, al señalar que: “La necesidad de motivar las resoluciones judiciales y de hacerlo de forma razonable y ajustada a las pretensiones ejercitadas en el proceso forma parte de los requisitos que permiten la observancia en un proceso concreto del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión”⁴. De ahí que la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos se encuentre estrechamente vinculada con las garantías del debido proceso, pues el accionar de los operadores de justicia debe enmarcarse en un estricto cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso en concreto, de tal forma que durante la sustanciación de una causa los derechos de las partes sean efectivamente tutelados.

En consecuencia, del análisis realizado en el caso concreto se advierte que el auto de inadmisión emitido por los conjuces de la Corte Nacional de Justicia cumple en su totalidad con los parámetros de motivación, por lo que no se transgrede el debido proceso en lo que respecta a dicha garantía, así como tampoco se transgrede el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que las partes han obtenido de la administración de justicia un fallo en derecho, dictado bajo los principios de intermediación y celeridad, conforme lo advierte la norma constitucional. De tal manera que 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 conjuces se rige bajo parámetros legales afines a este tipo de recurso.

2. La sentencia dictada el 23 de diciembre de 2010 por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

³ Corte Constitucional, sentencia N.º 35-14-SEP-CC.

⁴ Iñaki Esparza Leibar: “El principio del debido proceso”, J.M. Bosch Editor, Barcelona, IIJII5, pág. 222

Conforme lo ha expresado esta Corte en resoluciones anteriores⁵, así como en el primer problema jurídico, el derecho a la tutela efectiva deber ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia, mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas, como son: a) Concurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil; b) Acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado; c) A un juez natural e imparcial; d) La eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción; e) Una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas; f) Impugnar la sentencia definitiva; g) Tener la posibilidad de ejecutar en tiempo y forma la sentencia y, por ende, a su cumplimiento por parte de la autoridad condenada.

Es así que el contenido de este derecho no se circunscribe únicamente en garantizar el mero acceso a la jurisdicción, sino que su objetivo se extiende a todo el desarrollo del proceso y a la obtención de un fallo dictado en derecho y en atención a las pretensiones formuladas, acorde a lo señalado reiteradamente por la Corte Constitucional:

“La tutela judicial efectiva que consagra la Constitución es el derecho de toda persona, no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones”⁶.

Dentro del caso *sub examine*, los accionantes ponen en entredicho la parte resolutive de la sentencia en relación a que debía ser la Junta Bancaria la que pague por concepto de indemnización el mismo valor que en su momento dicho organismo colegiado dispuso su pago en favor de la Corporación Financiera Nacional, cuando lo que correspondía en derecho, según los accionantes, es que dicha entidad financiera restituya el monto pagado en razón a que la resolución dictada fue invalidada en la propia sentencia.

Ahora bien, bajo el interés de analizar los argumentos vertidos, la Corte considera necesario, en primer término, establecer la naturaleza de la acción presentada por la empresa aseguradora ALIANZA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S. A., en contra de la resolución N.º JB-2006-891 del 25 de mayo de 2006, para posteriormente, con el estudio del caso concreto, determinar si existe o no vulneración de derechos constitucionales por parte del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, a través del fallo dictado.

Conforme se desprende de la demanda presentada ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, la compañía aseguradora impugnó la legalidad de la resolución dictada por la Junta Bancaria, a fin de que se la deje sin efecto; asimismo, demandó el pago

indemnizatorio de daños y perjuicios causados por dicho órgano colegiado a través de la resolución impugnada. Bajo dichas pretensiones, es claro que la empresa demandante presentó una acción de plena jurisdicción bajo la finalidad principal de dejar sin efecto el acto administrativo (resolución) que, según la compañía aseguradora, fue dictado al margen de la ley, y con ello buscar la reparación de sus derechos subjetivos afectados. Con respecto a la naturaleza de dicho recurso, el artículo 3 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa manifiesta:

“El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”

Asimismo, el tratadista colombiano, Gustavo Penagos, al momento de definir el objeto y alcance de dicha acción, señala:

En estas condiciones, la anterior acción privada de nulidad se convirtió en acción de plena jurisdicción, la cual tiene su fundamento en el restablecimiento del derecho lesionado de un administrado, a causa de un acto administrativo ilegal. Por consiguiente su finalidad básica es restablecer un derecho violado con un acto administrativo, restablecimiento al que sólo se llega como consecuencia de la previa nulidad que se decreta de ese acto, dentro de la misma acción. El *petitum* de la demanda, cuando se ejerce esta acción, debe entonces contener dos partes: a) la de que se decrete la nulidad del acto administrativo que se estima ilegal, por cualquiera de los vicios posibles, y b) que como consecuencia de esta nulidad se restablezca el derecho violado⁷.

Es así que el Tribunal, luego de un análisis detallado sobre los hechos del caso, concluyó dentro de su fallo que la resolución dictada por la Junta Bancaria era “arbitraria e ilegal”, por consiguiente, derogó el acto administrativo como consecuencia jurídica de que el mismo fue dictado en desapego al orden jurídico, y a su vez dispuso a la autoridad pública restituir el derecho subjetivo violentado, como efecto evidente de su ilegalidad.

En base a lo expuesto, es evidente que una vez declarada la ilegalidad del acto administrativo por parte de los jueces, se invalidó todo efecto jurídico que la resolución dictada por la Junta Bancaria pudo generar. Por consiguiente, dadas las circunstancias del caso en análisis, en donde la compañía aseguradora realizó el pago ordenado por la Junta Bancaria, era pertinente valorar dentro de la sentencia, la posibilidad de que la persona beneficiaria del acto administrativo restituya dichos valores, a fin de subsanar los efectos que produjo la resolución ilegal, en este caso, la Corporación Financiera Nacional como beneficiaria del pago ordenado en dicha resolución.

En este sentido, la importancia de que el Tribunal analice dentro de su fallo los efectos de declarar ilegal la resolución

⁵ Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 024-10-SEP-CC.

⁶ Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 004-10-SEP-CC.

⁷ Gustavo Penagos, “Nulidad y Acción del Acto Administrativo”, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2007, Pág. 440.

dictada por la Junta Bancaria dentro de un recurso administrativo de plena jurisdicción, radica en que a través de dicho análisis se establezca la vía jurídica por la cual se obtenga una adecuada y satisfactoria reparación del derecho subjetivo afectado, en este caso, un derecho de orden patrimonial.

Dentro de esta lógica, el tratadista Jesús Gonzales Pérez, a la hora de analizar el recurso subjetivo de plena jurisdicción y el restablecimiento del derecho subjetivo, manifiesta:

La pretensión administrativa llamada de plena jurisdicción es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, pronunciándose, sea por el hecho mismo perjudicial, restaurando las cosas a su primitivo estado, o bien, cuando haya imposibilidad de restaurar el derecho en sí, atendiendo a una demanda de indemnización en provecho de la parte cuyo derecho subjetivo ha sido lesionado y no puede reponer el estado primitivo.

Por consiguiente, es importante tener en cuenta que el pago indemnizatorio en favor del administrado sería viable siempre que resultare imposible el restablecimiento de los derechos afectados y, de ser el caso, el autor del acto debe ciertamente asumir la carga de indemnizar al administrado, circunstancia que en el presente caso no fue analizada por los conjuces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, ya que en lugar de disponer la devolución de los valores pagados como ejecución del acto ilegal, lo cual indudablemente restauraba el derecho afectado, se dispuso directamente un pago indemnizatorio como si el efecto del acto invalidado (pago de indemnización por siniestro) fuera irreversible.

Dadas estas circunstancias, el fallo en análisis produjo como primera consecuencia que el sujeto beneficiario de un acto ilegal mantenga su beneficio, pues no se dispuso la restitución de dichos valores. Por otro lado, se le condena a la entidad autora del acto ilegal a un pago indemnizatorio, el mismo que procede ante la imposibilidad de retrotraerse los efectos del acto invalidado, circunstancias que, reitera esta Corte, no fueron analizadas debidamente por el Tribunal.

Dentro de este esquema argumentativo, la Corte Constitucional advierte que el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dictó sentencia sin efectuar un análisis apropiado con respecto a los efectos reparadores que produce la declaratoria de ilegalidad sobre un acto administrativo, inobservancia que a su vez desnaturaliza el objeto de la acción subjetiva o de pleno derecho y su fin primordial de restablecer el derecho afectado.

Bajo estas circunstancias, conforme lo ha señalado la Corte reiteradamente, si un juzgador rehúye de su obligación de analizar y fundamentar una decisión sin un análisis racionalmente fundamentado en derecho, y en este caso en particular respecto de los efectos que debe producir el aceptar una acción de esta naturaleza y reconocer la necesidad de restituir el derecho afectado, sin duda este juzgador abandona su rol de juez garante de la Constitución

y dificulta la vigencia de la tutela judicial efectiva como derecho constitucional, entendiendo que toda autoridad jurisdiccional debe velar por el cumplimiento irrestricto no solo de las disposiciones infraconstitucionales, sino también de aquellas previstas en la Constitución; es en tal virtud en que resulta imprescindible para la vigencia plena de una democracia sustentada en un cuerpo normativo, como es la Constitución de la República que consagra al Estado constitucional de derechos y justicia, y que tiene como uno de los pilares la defensa de los derechos constitucionales, contar con garantías que hagan efectiva su plena vigencia, siendo una de estas garantías precisamente la acción extraordinaria de protección que, como hemos analizado en este caso sobre la base de las argumentaciones en derecho, ha puesto en evidencia que se han vulnerado derechos constitucionales como la tutela judicial efectiva, en la medida en que el mismo garantiza a ambas partes procesales la obtención de decisiones fundamentadas en derecho, así como constitucional y legalmente adoptadas sobre una determinada controversia jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, dentro del fallo dictado por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.
 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
 3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
 - 3.1.- Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala de Conjuces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del juicio 531-11-SCACN, así como el auto del 31 de octubre de 2012, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 363-2012 y todas las actuaciones posteriores.
 - 3.2.- Disponer que previo sorteo, se integre de entre los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, una nueva Sala, con la finalidad de que conozca la acción y dicte una sentencia en observancia de los derechos constitucionales.
 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, 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 06 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0303-13-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 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo del 2015

SENTENCIA N.° 168-15-SEP-CC

CASO N.° 0553-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por la señora Hilda Irene Calvache Vásquez, por sus propios derechos, quien compareció el 16 de febrero de 2012, ante la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la misma que dictó la sentencia del 16 de enero de 2012, dentro del juicio N.° 0931-LN-2010.

El 03 de abril de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación al presente caso, 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, mediante auto del 22 de mayo del 2012, a las 15h14, admitió a trámite la causa N.° 0553-12-EP.

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

Mediante sorteo de casos efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión de 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a las partes procesales.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

La sentencia que impugna la accionante, es la dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación en cuya parte pertinente, se señala:

(...) SEXTO: Es obligación de este Tribunal asegurar la aplicación de los derechos y las garantías determinados en la Constitución de la República, particularmente las garantías básicas del derecho al debido proceso, y garantías básicas de libertad, de conformidad con lo establecido en los artículos 76, 77 y 169 (...) de la Ley Suprema, o si de alguna forma se han restringido el ejercicio de los mismos.- SEPTIMO: La Sala puntualiza que el recurso de casación, en efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal, es un medio de impugnación que procede cuando en la sentencia se hubiere vulnerado el derecho, por falsa aplicación, interpretación errónea, o por contravenir expresamente el texto de la Ley, mas no constituye un medio impugnativo para crear en este nivel una nueva instancia y pretender que en ella se revise todo el proceso, o que en ella se revalorice recaudos procesales y constancias probatorias que ya fueron analizadas por el Tribunal de instancia, o a su vez, actuaciones no consideradas jurídicamente por el juzgador, a fin de establecer distintas conclusiones fácticas a las determinadas por el inferior. Por el contrario, la casación constituye un recurso extraordinario, previsto únicamente para la corrección de los errores de derecho en que pudieron haber incurrido los juzgadores de instancia, siendo ellos soberanos en la apreciación de la prueba conforme a las normas contempladas en el Código de Procedimiento Penal, que como bien lo cita Lino Enrique Palacio: “La vía del recurso de casación, en el aspecto ahora analizado, no procede para provocar un nuevo examen crítico de los medios probatorios en que se apoya la sentencia, por cuanto el valor de las pruebas no está prefijado o predeterminado de antemano y corresponde, por lo tanto, a la apreciación del tribunal de juicio la determinación del grado de convencimiento que aquellas pueden producir, sin que dicho tribunal deba justificar por qué otorga mayor o menor mérito a una prueba que a otra (...). Por lo tanto, persuadir a que se vuelva a valorar los recaudos del acervo probatorio practicado en el respectivo período del juicio, como inequívocamente lo sugiere en el presente caso la casacionista, en particular respecto de la prueba documental, testimonial y pericial, es impertinente y carece de fundamento legal y jurídico, so pena de que ello constituya una extralimitación en las facultades propias de la Sala, lo cual es evidente que está fuera de la naturaleza de la casación y torna errada su

fundamentación, así como ilegal e improcedente su recurso.- OCTAVO: Sin embargo, efectuado el examen para verificar si en la sentencia de mérito se ha violado la Ley, se observa: 1) Que los miembros del Noveno Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, quienes dictaron la sentencia objetada, en ejercicio de su potestad pública y en aplicación de lo estatuido en los artículos 85 y 86 del Código de Procedimiento Penal, se han referido a la prueba en los considerandos tercero y cuarto del fallo, y en relación a la valoración de la misma, de su apartado quinto se advierte que esta ha sido merituada en su conjunto, conforme a las reglas establecidas para el efecto en el Código Procesal Penal, como son las de la sana crítica, reconocidas en el artículo 86 ibídem, y acorde a los principios de presentación y contradicción de las pruebas, así como dispositivo, de concentración e inmediación, propios del sistema oral, estatuidos en el artículo 194 de la Constitución de la República aplicable al caso, particularmente la de carácter documental, testimonial y pericial evacuada en el presente caso, de donde la Sala colige y determina, que el Tribunal de la sentencia, ha cumplido con el objeto y finalidad previstos en los artículos 84 y 85 ibídem, y, por ende, con la obligación establecida en los artículos 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, normas supletorias aplicables en lo penal; tanto más que el aspecto antes anotado le ha permitido al tribunal juzgador, establecer con suma claridad que aquella actividad probatoria, es jurídicamente idónea y suficiente para formar su convicción respecto a la existencia material de la infracción de acción pública acusada (desacato), así como la responsabilidad penal de la recurrente Calvache Vásconez Hilda; sin que falte el análisis jurídico adecuado respecto de las particularidades propias de la infracción descritas en el fallo, la calificación y tipificación del delito, así como la consideración respecto a la imposibilidad de parte del juzgador, en la aplicación de las circunstancias atenuantes que han sido acreditadas en el proceso, tendientes a la reducción de la pena, debido a la existencia de circunstancias agravantes previstas en el artículo 30 del Código Penal, y el pago de los daños y perjuicios ocasionados por el ilícito, son aspectos con los cuales concuerda la Sala.- OCTAVO: Sobre la base de lo dicho, la Sala determina que en la sentencia de mérito no se han vulnerado las garantías básicas del debido proceso, previstas en el artículo 24, en relación con el artículo 23 y 192 de la Constitución de la República (hoy artículos 76 y 169 de la Ley Suprema), y en ella observa que se han enunciado normas jurídicas y explicado con detalle la pertinencia de su aplicación a los hechos en el caso concreto, por lo que se ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 24 número 13 de la Constitución Política de la República (hoy literal 1, numeral 7, del artículo 76), respecto a la motivación. Por lo anteriormente expuesto, sin que sea necesario realizar otro análisis, esta Segunda Sala de lo Penal 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, acogiendo el dictamen del Fiscal General del Estado, declara improcedente el recurso de casación deducido por Hilda Irene Calvache Vásconez (...).

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

La accionante menciona que se inició en su contra una acción penal por desacato, por haber incumplido órdenes

de la comisaria Segunda de la Mujer y de la Familia del cantón Quito. Ordenes que señala jamás las conoció, pues no le notificaron para su cumplimiento inmediato.

Así, en relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante manifiesta:

“En el presente caso, la sentencia cuestionada vulnera el derecho a la jurisdicción que forma uno de los componentes de la tutela judicial, toda vez que jamás se examinó el fondo de la acción sino simplemente se aceptó un dictamen fiscal de quien me acusa a lo largo del juicio y por muchos años, quien busca que sea sancionada y en este caso sentenciada, pues aquellos jueces, sin el mínimo juicio, peor sin el razonamiento constitucional, sin entender ni valorar este derecho a la tutela efectiva que solicité en el recurso de casación lo desecharon, en flagrante violación al derecho de tutela judicial que me asiste”.

Además señala que se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación ya que la sentencia impugnada no contiene una “motivación lícita” pues, dentro de las pruebas practicadas por el Tribunal Penal, no se presentó ninguna orden judicial por escrito ni evidencia alguna de que sí existía dicha orden y que la accionante la haya desobedecido.

Pretensión concreta

La accionante señala como pretensión que “se declare que la sentencia dictada por los Jueces la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en la causa N°. 931-2010-LN ha violado los derechos y principios constitucionales alegados; y, en consecuencia, tutele y repare mis derechos e intereses de manera integral”.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado ante esta Corte, la doctora Martha Villarroel Villegas, secretaria relatora (e) de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, manifiesta que de acuerdo a la nueva estructura orgánica de la Corte Nacional de Justicia, no existe la Segunda Sala de lo Penal, por lo que considera que el requerimiento de la Corte Constitucional del Ecuador, para el caso concreto, no puede ser cumplido.

Comparecencia de terceros interesados en el proceso

En su calidad de tercero interesado en el proceso, compareció el doctor Marcos Arteaga, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado y calificó los argumentos de la accionante como impertinentes y confusos, ya que la demanda se fundamenta en un proceso seguido inicialmente en la Comisaría Segunda de la Mujer y la Familia del cantón Quito, de lo cual se derivó un proceso penal por desacato en contra de la misma accionante.

Establece que el proceso y la sentencia demandada cumplen con la debida motivación, seguridad jurídica y competencia por parte de los jueces que administraron justicia, ya que la accionante fue sometida a un juzgamiento por parte de una autoridad competente, conforme lo señala la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, debido al incumplimiento

de las medidas cautelares que se dictaron oportunamente, por lo que el expediente se remitió al Ministerio Público conforme el artículo 26 del Reglamento a la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

Señala que la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia emitió una sentencia dentro de sus competencias, fundamentado en normas claras, públicas y previas, respetando tanto la Constitución de la República como el Código de Procedimiento Penal.

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 tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente 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 vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a

menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos

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 de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de enero de 2012, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de enero de 2012, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, expedida e imparcial consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de enero de 2012, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El debido proceso es sin duda alguna, un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia. 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 cual, los jueces como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de este derecho.

Entre las garantías que reconoce este derecho, se encuentra el de motivar toda resolución de los poderes públicos, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución, el mismo que señala en su parte pertinente que: “I) Las resoluciones del poder público deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]”.

En este sentido, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad, por un lado controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 011-09-SEP-CC.

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.

Por otra parte, en lo que respecta a los tratados internacional de los derechos humanos, resulta oportuno mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dentro del Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador del 21 de noviembre de 2007, calificó a la motivación como: “La exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” y que el deber de motivar las resoluciones constituye “una garantía vinculada con la correcta administración de justicia”, resaltando de esta manera la importancia del derecho a la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas mediante decisiones apegadas a derecho.

Ahora bien, en base a los elementos previamente desarrollados, la Corte Constitucional ha identificado la existencia de obligaciones concernientes a la motivación que van más allá de citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto. En realidad, el examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte manifestó:

Cabe señalar, en aplicación del criterio indicado y en relación al argumento de los señores ex conjueces, quienes consideran como un auto debidamente motivado aquel que contiene parte expositiva, motiva y resolutive; que dicho criterio es extremadamente restrictivo y solamente se restringe a un análisis formal de la sentencia, auto o resolución del que se trate. **La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual**². (Lo resaltado le pertenece a la Corte).

Es así que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta además por tres requisitos, tal como lo expresó la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 227-12-SEP-CC, la misma que ha servido de fundamento para que esta Corte desarrolle, a través de las sentencias que dicta, lo que ha denominado como el “test de motivación”:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en

los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

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

La **razonabilidad**, en primer lugar, debe ser entendida como un juicio de adecuación del caso con los principios y normas constitucionales. A estas se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por formar parte del bloque de constitucionalidad, y la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Fundamental. Una sentencia es razonable en la medida en que se armoniza al derecho constitucional vigente y apropiado para resolver un caso, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Constitución y no en aspectos que colisionen con esta.

En el caso *sub júdice*, la Corte Constitucional considera que la sentencia impugnada no se encuentra en colisión con ningún principio o norma constitucional. En efecto, esta Corte verifica que la Sala argumenta su decisión a partir de principios constitucionales como: presentación, contradicción, dispositivo, concentración e inmediación, con arreglo a las normas constitucionales pertinentes.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que no existe vulneración alguna del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en el requisito de la razonabilidad, por parte de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia.

En cuanto al requisito de **lógica**, este debe entenderse como la coherencia de las conclusiones jurídicas respaldadas por las premisas que componen la resolución, vinculadas por medio de juicios establecidos en base a reglas. La lógica complementa el requisito de razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean absurdas o incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental como ejercicio de motivación.

Para el desarrollo del análisis pertinente al caso concreto, es preciso anotar que el recurso de casación es un recurso que se fundamenta en el análisis sobre la legalidad de la sentencia recurrida en ese sentido, por ser un recurso extraordinario, debe cumplir con ciertos condicionamientos tanto para su presentación como para la resolución que se dicta. Así, La Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 001-13-SEP-CC, señaló:

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC.

De esta forma, no debe concebirse al recurso de casación como un recurso ordinario más, sino al contrario los usuarios y operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, más no una instancia adicional en la cual se puedan analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores. (...) los jueces de casación únicamente podrían valorar la contravención a la ley, indebida aplicación o errónea interpretación de la misma para la valoración de la prueba, mas no valorar la prueba en sí (...)³.

En el caso *sub júdice*, se advierte que el análisis de la Sala parte de los antecedentes del caso con el fin de establecer si el tribunal *ad quem* resolvió conforme a derecho aclarando que la Sala no tiene la facultad de valorar nuevamente las pruebas presentadas en instancias inferiores. A partir de dicha premisa, establece que el tribunal en mención ha valorado las pruebas conforme lo establecen las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal, además de considerar los principios que garantizan al sistema procesal como un medio de realización de justicia. En este orden de ideas, realiza un análisis respecto de la responsabilidad penal de la legitimada activa y del delito que se le acusa, además de las circunstancias atenuantes que han sido acreditadas en el proceso, para finalmente confirmar la sentencia del tribunal *ad quem* y declarar improcedente el recurso interpuesto. En la especie, a partir de una premisa que consiste en el análisis de legalidad de la sentencia recurrida, facultad de los jueces de casación, conforme lo establece la sentencia emitida por la Corte Constitucional se señalan premisas subsiguientes que analizan el contenido de la sentencia, con el fin de observar si existen normas que contravengan a la ley o que exista indebida o errónea aplicación de esta para finalmente, establecer que la sentencia recurrida no contiene vulneración alguna en este sentido.

En consecuencia, esta Corte establece que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto al elemento de la lógica.

Finalmente, se establece un tercer criterio respecto de la garantía de la motivación, la **comprensibilidad**, contenida en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, principio procesal que obliga a los jueces y juezas a redactar sus resoluciones de forma clara, legible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión.

Del texto de la sentencia se desprende la claridad con la que la Sala se expresa de manera que al lector no le queda duda alguna respecto del análisis y la decisión tomada, incluye las cuestiones de hecho y de derecho relevantes, y se puede apreciar el razonamiento que llevó a la Sala a tomar su decisión. En conclusión, la sentencia impugnada cumple con los requisitos que conforman la motivación: la razonabilidad, lógica y comprensibilidad de manera que no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. La sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de enero de 2012, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?

El derecho a la protección judicial o a la tutela judicial efectiva, también alegado por la accionante, se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República, el cual, señala de manera expresa: “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Por otra parte, el artículo 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene una disposición similar:

Artículo 25. Protección Judicial.-

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

De igual forma, esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la tutela judicial efectiva, al señalar que:

(...) 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.

Bajo este entendido, la Corte considera que el derecho a la tutela judicial efectiva es sinónimo de eficiencia del sistema de administración de justicia. Un sistema es eficiente si el órgano jurisdiccional cumple con ciertas condiciones que le impone la Constitución y brinda a los ciudadanos un trato justo y equitativo, respetando en todas las fases de los procesos las garantías básicas del debido proceso, concluyendo con la expedición de una sentencia que sea oportuna, motivada y justa para las partes.

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 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.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

Desde esta perspectiva se puede advertir a simple vista, la articulación e interdependencia entre este derecho y las garantías del debido proceso. Evidentemente, si parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, implica la prohibición a los órganos jurisdiccionales de dejar en indefensión los derechos de los sujetos y por su parte, el derecho a la defensa provee de mecanismos concretos para lograr ese objetivo, es innegable su estrecha relación.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional reitera el hecho que no le compete a la jurisdicción constitucional la revisión de la corrección interna y del pleno ajuste a la legalidad de las sentencias de los órganos jurisdiccionales que ejercen el poder judicial. A la justicia constitucional, a través de la acción extraordinaria de protección, le está encomendada únicamente la tarea de velar por la preservación de las garantías del debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución que puedan haber sido vulnerados en la sentencia impugnada.

El derecho a una tutela judicial efectiva no comporta el derecho a obtener una plena satisfacción de las pretensiones formuladas por las partes procesales, sino que debe verificarse una vulneración a algún derecho constitucional, con arreglo al artículo 437 de la Constitución de la República. Por consiguiente, esto implica la posibilidad de presentar las acciones legales que crea oportunas el recurrente y obtener una decisión fundada y motivada en derecho, mas no el que sus pretensiones sean efectivamente aceptadas por el juez o tribunal.

En el presente caso, de la lectura del expediente, se desprende que la accionante tuvo acceso irrestricto a las acciones y recursos que el ordenamiento jurídico prevé. En efecto, la legitimada activa participó como parte procesal en todas las instancias correspondientes, presentó pruebas y alegatos en derecho y finalmente, presentó recurso de casación, de manera que en ningún momento quedó en indefensión, por lo que la Sala aseguró sus garantías procesales y su debida integración al proceso. En ese contexto, esta Corte considera que el argumento de la accionante está relacionado con su desacuerdo con la sentencia de la Corte Nacional de Justicia, lo cual no implica en modo alguno vulneración de derechos constitucionales dentro de un proceso que ha sido llevado con las debidas garantías. Consecuentemente, el derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial no ha sido vulnerado en la sentencia impugnada.

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.

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 Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 20 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0553-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 15 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 169-15-SEP-CC

CASO N.º 0680-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

En el caso *sub examine* se conocen y resuelven dos demandas de acción extraordinaria de protección, presentadas en el incidente de daños y perjuicios, dentro del juicio N.º 356-07, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En tal virtud, por la coexistencia de las demandas, es necesario realizar un análisis de las dos acciones:

Demanda presentada por Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado

El 18 de mayo de 2010, Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 22 de abril de 2010 a las 09h00, dentro del juicio N.º 356-07, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 28 de mayo de 2010, certificó que la acción extraordinaria de protección N.º 0680-10-EP, tiene identidad con el caso N.º 0700-10-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0680-10-EP mediante auto del 09 de agosto de 2010 a las 15h58.

Efectuado el sorteo respectivo, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 13 de septiembre de 2010, avocó conocimiento.

Demanda presentada por Andrés Chávez Peñaherrera, subsecretario jurídico del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, delegado del ministro

El 28 de mayo de 2010, fue recibida en la Corte Constitucional, para el período de transición, la demanda presentada por Andrés Chávez Peñaherrera, subsecretario jurídico del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, delegado del ministro de esta Cartera de Estado, quien también presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 22 de abril de 2010 a las 09h00, dentro del mismo juicio N.º 356-07, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, signada con el N.º 0700-10-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 28 de mayo de 2010, certificó que la acción extraordinaria de protección N.º 0700-10-EP, tiene identidad con el caso N.º 0680-10-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0700-10-EP mediante auto del 12 de agosto de 2010 a las 17h29.

El 07 de diciembre de 2010 a las 15h31, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, dispuso:

Mediante Auto de fecha 9 de agosto del 2010, esta Sala admitió a trámite la causa N.º 0680-10-EP, en la que se tomó en cuenta para el análisis de la decisión, las dos acciones; posteriormente, el 12 de agosto del 2010 inadmite la causa 0700-10-EP; por lo expuesto y una vez hecho el análisis correspondiente del caso que nos ocupa, se ha evidenciado, que en efecto se ha producido un error operativo con las causas mencionadas, por lo que una vez que ha sido admitida la primera de ellas, se deja sin efecto el auto de fecha 12 de agosto del 2010 dentro de la causa N.º 0700-10-EP y se estará a lo que se resuelva dentro del expediente 0680-10-EP.

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

El Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondiendo a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez sustanciar la presente causa, quien, mediante providencia del 04 de mayo de 2015, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

El doctor Manuel Rosales Cárdenas presentó una demanda ante la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, exigiendo el pago de honorarios profesionales como consecuencia del silencio administrativo en el que incurrió el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Mediante sentencia del 28 de mayo de 2007 a las 11h11, la Sala aceptó las pretensiones del actor y dispuso que el referido Ministerio pague la suma de \$ 100.000,00 USD.

De la sentencia emitida por el Tribunal *a quo*, tanto el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable cuanto la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de casación, los cuales fueron admitidos a trámite por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a través de la providencia del 17 de febrero de 2009 a las 11h10. Posteriormente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante la sentencia del 22 de abril de 2010 a las 09h00, rechazó los recursos de casación.

Argumentos y pretensión de las demandas**Demanda presentada por Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado**

Indica que la Sala que emitió la sentencia impugnada confundió los procesos de ejecución con los de conocimiento de instancia única, ya que los juicios verbales sumarios por honorarios profesionales pertenecen a esta

última. En su criterio, el juicio incoado por el demandante no fue de ejecución de silencio administrativo, tampoco un juicio verbal sumario, toda vez que el accionante en el libelo que contiene la demanda, expresamente, manifestó que plantea un recurso subjetivo o de plena jurisdicción que debe ser tramitado por la vía establecida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Advierte que el Tribunal de Casación incumplió con la obligación de fundamentar el rechazo del recurso de casación, puesto que pese a que ya se pronunció sobre la admisión a trámite de dichos recursos, volvió a hacerlo en la sentencia que se impugna a través de la presente acción constitucional, ya que la Sala expresó que “(...) este Tribunal de Casación considera que esta no es la oportunidad procesal para conocer el recurso de casación interpuesto (...)”. Por estas consideraciones, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y como consecuencia se declare la vulneración de derechos que estima infringidos.

Demanda presentada por Andrés Chávez Peñaherrera, subsecretario jurídico del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, delegado del ministro

Señala que los juzgadores rechazan los recursos de casación planteados por los demandados, respaldándose en la “mera transcripción de varias disposiciones legales” que son inaplicables a los antecedentes de hecho que fueron objeto de la acción propuesta por el doctor Manuel Rosales, pues consideran que el pago de la supuesta obligación contraída por el Estado ecuatoriano con el actor, se rige por la figura del mandato de acuerdo con las normas del Código Civil; empero, el pago de honorarios profesionales debía ser exigido en la jurisdicción ordinaria –vía civil– y no en la vía contencioso administrativa como demandó el actor.

La parte accionante advirtió que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo solo tienen competencia para conocer y resolver las reclamaciones derivadas de actos administrativos reglados; sin embargo, la resolución de la procedencia del pago o no de honorarios profesionales no es de su competencia.

Que nunca existió relación contractual con el demandante para que se ampare su derecho a demandar, toda vez que no hay contrato al respecto, entonces, resulta ineficaz argumentar la existencia de un derecho y mucho menos que un Tribunal *a quo* haya aceptado las pretensiones del actor disponiendo el pago de injustos y exorbitantes honorarios.

El legitimado activo subrayó que los jueces del Tribunal de Casación, al examinar las circunstancias para la admisión del recurso de casación previstas en el artículo 7 numeral 1 de la Ley de Casación, consideraron que la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo era de aquellas que pone fin a un proceso de conocimiento; por lo tanto, resolvieron admitir a trámite los recursos de casación interpuestos, no obstante, de forma “inexplicable” el criterio de los jueces

cambió al momento de dictar sentencia, ya que estimaron que el proceso mediante el cual se reclama el pago de honorarios es un proceso de ejecución y por tanto, “(...) esta no es la oportunidad procesal para conocer el recurso de casación interpuesto, tanto más que es evidente que las normas de derecho que los recurrentes estiman infringidas son impertinentes al caso que se juzga”.

Por tales consideraciones, solicita:

“Con base en los argumentos expuestos, solicito que la Corte Constitucional, en función de la correcta administración de justicia y en consonancia con los principios y derechos consagrados en la Constitución, disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados por la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y se deje sin efecto la misma”.

Derechos presuntamente vulnerados

Los legitimados activos argumentan que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 22 de abril de 2010 a las 09h00, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 356-07, la misma que en su parte pertinente señala:

“(...) El proceso mediante el cual se reclama el pago de honorarios profesionales es de ejecución lo cual contraría el espíritu del artículo 2 de la Ley de Casación (...) por lo que este Tribunal de Casación considera que esta no es la oportunidad procesal para conocer del recurso de casación interpuesto, tanto más que es evidente que las normas de derecho que los recurrentes estiman infringidas son impertinentes al caso que se juzga **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se rechazan los recursos de casación interpuestos tanto por el doctor Luis Jaramillo Gavilanes, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, como el que interpuso del doctor Cristian Alberto Fierro García, en su condición de Director de Procuraduría Ministerial y Delegado de los señores Ministro de Energía y Minas y Procurador General del Estado (...)”.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador

Manifiestan que la supuesta vulneración del artículo 76 numeral 3 de la Constitución, carece de fundamento, puesto

que de la lectura del expediente de casación remitido, se demuestra el cumplimiento de las etapas que prevé la ley de la materia. De igual forma, tampoco se privó al recurrente del derecho a la defensa.

Señalan que el recurrente no explica por qué la sentencia dictada el 22 de abril de 2010, carece de motivación, cuando se puede observar que se trata de una sentencia extensa, analizada de manera prolija y legal, que jamás se la podría acusar de falta de motivación.

En referencia al escrito presentado por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, manifiestan que la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, realizó un estudio detallado sobre la procedencia del recurso de casación y no encontró fundamento para analizar el fondo de la controversia. Resulta inaceptable el argumento de que la decisión adoptada en la parte resolutive de la sentencia constituya una violación al derecho a la defensa y debido proceso, puesto que la Sala no tiene obligación de aceptar todas las pretensiones de los recurrentes.

Tercero con interés

Manuel Rosales Cárdenas manifiesta que la decisión judicial impugnada no vulnera derecho constitucional alguno, por lo que solicita que se niegue la acción extraordinaria de protección y como consecuencia, se ordene el cumplimiento de la sentencia expedida por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

Audiencia pública

Conforme consta a foja 33 del expediente constitucional, el 6 de octubre de 2010 a las 11h30, se celebró la audiencia pública convocada mediante providencia de 13 de septiembre de 2010. A esta diligencia compareció la doctora Mónica Mazón en representación de la Procuraduría General del Estado, doctor Ángel Loja en representación del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y, el doctor Manuel Rosales, por sus propios derechos, como tercero interesado en la presente causa.

En lo principal, las partes se ratificaron conforme lo expresado en los escritos que constan en el proceso constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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 definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional.

Determinación y resolución del problema jurídico

Al ser 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:

La sentencia expedida el 22 de abril de 2010 a las 09h00, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que rechaza los recursos de casación interpuestos, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

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.

El precepto constitucional arriba citado reconoce el derecho que tienen las personas para acceder y beneficiarse de la administración de justicia que por mandato constitucional lo imparten los operadores de justicia, siendo un deber insoslayable de los jueces y juezas el ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales, para que a través de un debido proceso y en ejercicio de sus derechos y garantías las personas obtengan decisiones judiciales debidamente motivadas.

En este sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto del mencionado derecho:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

Así, la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, **respetando las condiciones y principios procesales según cada caso**". (Resaltado fuera del texto).

Por otro lado, la Constitución de la República, en su artículo 82, ha consagrado al derecho a la seguridad jurídica, definido de la siguiente manera:

"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

La Corte Constitucional², mediante la sentencia N.º 065-14-SEP-CC del 09 de abril de 2014, se ha pronunciado respecto de la seguridad jurídica en el siguiente sentido:

"La seguridad jurídica, que comprende el respeto a la Constitución y a las normas del ordenamiento jurídico, se encuentra reconocida como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia. La seguridad jurídica debe reflejarse en todas las actuaciones del poder público, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, generando certeza y confianza del ciudadano con respecto a la voluntad de la autoridad".

En otras palabras, se deduce que este derecho obliga a los operadores de justicia a observar de forma irrestricta las normas jurídicas que componen el ordenamiento jurídico del país, las cuales deben ser expedidas de manera pública, clara y previa; en consecuencia, el cumplimiento de este derecho permite generar una condición de juridicidad que se traduce en la confianza que el auditorio social tiene respecto de las normas que regulan las relaciones sociales y el cumplimiento de estas, por parte de las autoridades, garantizando en las controversias jurisdiccionales el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, en base a un adecuado pronunciamiento y resolución sobre sus derechos e intereses.

En este contexto, se evidencia la materialización de 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, y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado³ 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, esta Corte analizará la presunta vulneración de los derechos previamente enunciados de forma conjunta.

En esa línea de pensamiento, dadas las circunstancias del caso concreto, y en función de las alegaciones de los legitimados activos, se evidencia que la razón por la cual advierten que la decisión judicial impugnada vulnera derechos, es debido a que presuntamente los operadores de justicia no siguieron el procedimiento establecido en la Ley de Casación lo cual en su criterio, provocaría una afectación a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

Por tal razón, esta Corte Constitucional considera pertinente analizar la naturaleza del recurso de casación, pues, a partir de ello, podrá examinarse si la sentencia impugnada fue el resultado del cumplimiento de los cauces procesales propios de este recurso. Esta figura es un mecanismo extraordinario de impugnación procesal, cuyo objetivo principal es analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. Es así que el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia, al ser el Tribunal de Casación, es fundamental, ya que realiza el control del producto de la actividad jurisdiccional de los jueces de instancia, es decir, el contenido de sus sentencias.

En ese sentido, el recurso extraordinario de casación tiene particularidades específicas para su presentación, tramitación y resolución; aquellas, se encuentran establecidas en la Ley de Casación, pues, este instrumento jurídico establece las formalidades, etapas y procedimientos que deben seguirse para que puedan ser admitidos y posteriormente, sujetos a conocimiento y resolución de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado⁴ que:

"(...) el recurso de casación por su papel extraordinario tiene marcados condicionamientos para su presentación y también para su resolución, los cuales dependerán en cierta medida de la materia de que se trate, por ejemplo si es penal, civil, tributaria, etc. Pero que en general deberán acogerse a lo previsto en la Ley de Casación y en las normas especializadas dependiendo de cada rama".

En tal virtud, es imperioso para los jueces de la Corte Nacional de Justicia tener especial atención en aplicar la normativa específica del recurso de casación, así como los principios procesales durante el trámite que se otorgue a cada etapa, pues aquello garantizará la observancia del trámite propio de cada procedimiento judicial que garantizará el pleno cumplimiento de los cauces procesales correspondientes, protegiendo, además, la seguridad jurídica.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 065-14-SEP-CC, caso N.º 0807-10-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 146-14-SEP-CC. Caso No. 1773-11-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-13-SEP-CC. Caso No. 1647-11-EP.

Ante lo expuesto, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo que establece el principio de preclusión procesal los procesos judiciales 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.

Esta Corte Constitucional se ha pronunciado, sobre el enunciado principio procesal que rige al recurso de casación: “La preclusión procesal tiene por finalidad posibilitar el progreso de los procesos judiciales mediante la prohibición de retrotraer el procedimiento y con ello consolidar los momentos cumplidos”⁵. De este modo, se garantiza el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales y la observancia de las características propias de cada procedimiento; es decir, de una tutela efectiva, puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado.

Este organismo ha identificado dos momentos procesales distintos dentro del recurso de casación. Así, ha manifestado⁶ 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”.

El artículo 7 de la Ley de Casación establece que la admisión del recurso de casación tiene dos fases. En un primer momento, el órgano judicial de instancia examinará si concurren las siguientes circunstancias para calificarlo y remitirlo a la Corte Nacional de Justicia:

1. Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;
2. Si se ha interpuesto en tiempo; y,
3. Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo 6; es decir, la indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; la determinación de las causales en las que se funda, y los fundamentos en que se apoya el recurso.

Posteriormente, una vez realizada la calificación por el juez de instancia, le corresponde a la respectiva Sala de la Corte Nacional de Justicia verificar que el recurso haya sido debidamente concedido y en base a ello, declarar la admisión o rechazo del mismo. En caso de ser admitido, sobre la base del principio de preclusión procesal y de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, le corresponde a la Corte Nacional de Justicia determinar la procedencia del recurso. En otras palabras, si el recurso interpuesto ha pasado la fase de admisión, los jueces deberán, a partir de un análisis objetivo y argumentado, conocer sobre el fondo del recurso y mediante sentencia pronunciarse respecto de las alegaciones y pretensiones del recurrente (independientemente del resultado).

De la revisión del caso *in examine*, se infiere que durante la fase de admisibilidad se analizó el cumplimiento de los requisitos formales que debían cumplir los escritos de presentación y fundamentación del recurso de casación, verificando que se observe lo que expresamente manda la Ley de Casación, por lo que, según el auto de admisión, el 17 de febrero de 2009, expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que consta de fojas 3 a 4 vta., del expediente de casación, se admitieron los recursos al considerar que cumplen con las formalidades que prescribe dicha ley, pues, así lo señalaron:

“**PRIMERO:** Esta Sala es competente para conocer y decidir el presente recurso, en virtud de lo que dispone el artículo 184 de la Constitución de la República; y, los artículos 1 y 8 de la Ley de Casación ... **SEGUNDO:** En el escrito de interposición del recurso de casación deducido por el Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, individualiza la causa en que se dictó el fallo impugnado y las partes procesales, señala varias normas jurídicas específicas que estima infringidas (...) El escrito mencionado cumple con los requisitos de admisión a trámite sólo en lo referente a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación (...)”; de igual forma mencionó: “(...) se admite a trámite el recurso de casación interpuesto, exclusivamente por las infracciones señaladas en la causal primera (...)”; y, respecto al recurso de casación interpuesto por el doctor Christian Alberto Fierro García, director de procuraduría ministerial y delegado de los señores Ministro de Energía y Minas y Procurador General del Estado, expresó que “**TERCERO:** (...) se admite a trámite el recurso de la referencia, y se dispone correr traslado a las partes (...)”.

Sin embargo, consta a fojas 40 a 43 y vta., del expediente de casación, la sentencia que se impugna mediante la presente acción constitucional, la cual fue dictada por el Tribunal de Casación el 22 de abril de 2010 a las 09h00, en cuya *ratio decidendi* se estableció que:

“**SEXTO:** (...) El proceso mediante el cual se reclama el pago de honorarios profesionales es de ejecución lo cual contraría el espíritu del artículo 2 de la Ley de Casación (...) por lo que este Tribunal de Casación considera que esta no es la oportunidad procesal para conocer del recurso de casación

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 031-14-SEP-CC, Caso No. 0868-10-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 031-14-SEP-CC, Caso No. 0868-10-EP.

interpuesto, tanto más que es evidente que las normas de derecho que los recurrentes estiman infringidas son impertinentes al caso que se juzga (...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se rechazan los recursos de casación interpuestos (...).”.

Como se observa, el Tribunal de Casación ingresó a conocer nuevamente la admisibilidad de los escritos contentivos de los recursos, es decir, una nueva calificación, aspecto que fue analizado en la fase que precluyó con anterioridad, pero que constituyó el argumento empleado por los jueces nacionales para negar los recursos de casación a través de la sentencia impugnada. Con esta decisión, queda evidenciado que el rechazo de los recursos tiene como sustento la supuesta inoportunidad en la concesión del recurso de casación.

En esa línea, no cabía que los jueces vuelvan a pronunciarse respecto a la admisión del recurso y al supuesto incumplimiento de uno de los requisitos de admisibilidad previsto en la Ley de Casación, como se lo hace en la *ratio decidendi* del fallo objeto de impugnación, pues, de acuerdo a lo antes manifestado, por el principio de preclusión procesal, aquella circunstancia formal ya fue revisada en una etapa previa; razón por la cual, los operadores de justicia debieron conocer únicamente los argumentos y pretensiones de los recurrentes y en base aquello conocer el fondo y emitir una sentencia que resuelva sus demandas, garantizándoles la observación del trámite propio para cada procedimiento, característico de la tutela judicial efectiva y por ende, la seguridad jurídica, ya que la Ley de Casación expresamente, establece en los artículos 7 y 8 el trámite de calificación del recurso para su posterior admisión.

Dadas las circunstancias específicas del presente caso, la Corte Constitucional estima que, puesto que la Sala vuelve a pronunciarse respecto de un tema que ya fue conocido y resuelto en otra etapa del proceso casacional, se han vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Con su actuación, los jueces han vulnerado la certeza y confianza que deben tener las partes procesales respecto a la aplicación de la normativa vigente aplicable al caso concreto y del respeto a los principios del derecho procesal. Además, han impedido que las partes obtengan una sentencia fundada en derecho, en observancia de la Constitución, la ley y los principios procesales del derecho, razón por la cual han afectado su derecho a la tutela efectiva.

En conclusión, la sentencia expedida el 22 de abril de 2010 a las 09h00, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por las razones desarrolladas previamente, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75 y 82 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 del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 22 de abril de 2010 a las 09h00, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
 - 3.2 Disponer que se realice el sorteo correspondiente para definir otra Sala de la Corte Nacional de Justicia que resuelva el fondo de la causa respetando los derechos constitucionales de las partes y las garantías del debido proceso.
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, 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 Llor, 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0680-10-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 miércoles 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 170-15-SEP-CC

CASO N.º 2238-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el señor Galo Enrique Palacios Zurita, por sus propios derechos, quien compareció el 08 de diciembre de 2011, ante la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua que dictó la sentencia del 11 de noviembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 731-2011. Por medio de la providencia dictada el 22 de diciembre de 2011, la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional.

Por su parte, el secretario de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional el 27 de diciembre de 2011, siendo recibido por el Organismo el 28 de diciembre de 2011.

El secretario general del Organismo, el 28 de diciembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones, mediante auto del 11 de enero de 2012, a las 11h18, 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 03 de enero de 2013, el secretario general remitió al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, 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.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua:

(...) SEGUNDO.- El accionante formula acción de protección para hacer cesar el acto administrativo ilegítimo de fecha 22 de agosto de 2011 en la que comunica que se respete la decisión judicial y se inhiba de realizar acciones en contra de los ejecutores de las obras en el Paseo Ecológico III Etapa, o que de manera flagrante obstaculice o no permita la realización de la obra pública municipal. TERCERO.- El artículo 88 de la Constitución, se refiere a la Acción de Protección y dice:

“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”, este es el objeto de la acción constitucional ordinaria de protección amparar en forma directa y eficaz, los derechos reconocidos por la Constitución. En igual sentido el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se refiere a la acción de protección y tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocido en la Constitución. El objeto principal de la acción de protección radica en tutelar los derechos de las personas de la arbitrariedad de la autoridad pública y de las personas naturales o jurídicas del sector privado, y no procede cuando no se hubieren agotados todos los recursos existente y mecanismos legales para obtener satisfacción de los derechos subjetivos violados, como es la vía administrativa o judicial.- CUARTO.- El Artículo 41 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se refiere a la procedencia de la acción de protección, esta (sic) procede contra todo acto u omisión de las personas naturales o jurídicas del sector privado si provoca daño grave. La violación debe provocar un daño grave, por lo que es necesario analizar que es el daño y cuando el daño es grave. Daño es cualquier mal o perjuicio causado en alguien o en algo; La parte final del artículo 88 de la Constitución y el literal c) del numeral 4 del artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional, en forma expresa, exigen que el daño que se ocasione tenga como característica la gravedad, de tal manera que un daño leve no es suficiente base para iniciar la acción de protección. El Art. 42 numerales 1, 3 4 (sic) del citado cuerpo legal, se refiere a la improcedencia de la acción de protección cuando de los hechos no se desprenda que exista una violación de derechos constitucionales, si en la demanda se impugne (sic) la constitucionalidad o legalidad del acto, si el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuado y eficaz; (sic) en la causa se está (sic) impugnando la constitucionalidad o legalidad del acto, de autos no se desprende que exista violación de derechos constitucionales, se ha actuado con estricto apego a la ley de la materia, el acto administrativo no ha sido impugnado por la vía administrativa o judicial. QUINTO.- El artículo 75 de la Constitución 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” y que en ningún caso quedará en indefensión. El Tribunal Constitucional en múltiples fallos define lo que se entiende por acto ilegítimo, que ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, sin observar los principios establecidos en el ordenamiento jurídico, o se ha dictado en forma arbitraria y sin motivación. Se entiende por acto administrativo la declaración unilateral de autoridad pública competente en ejercicio de su potestad administrativa, que produzca efectos jurídicos subjetivo concretos e inmediatos. SEXTO.- La acción de protección no tiene por finalidad revisar la legalidad del acto o su constitucionalidad, puesto que para ellos (sic) existen otras vías, como la administrativa. Si una persona es propietaria de un inmueble en las riberas del río, los cuerpos de agua se consideran áreas de protección ciudadana a las superficies que rodean a los cuerpos de agua perennes o intermitentes naturales o artificiales, o que son ocupadas por éstos, deben ser tratados de conformidad con la ley; los titulares de estos

terrenos debe sujetarse a lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Administración; la Municipalidad al ejecutar estas obras, esta (sic) preservando y garantizando el acceso efectivo al uso de las riveras (sic) del río Ambato. El artículo 264 de la Constitución expresa que los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determina la ley, entre ellas: planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial; planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamiento de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tiene normas específicas para la acción de protección. Los Jueces Constitucionales no pueden superar sus atribuciones declarando determinado acto administrativo como inconstitucional, pues ello le corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional; en la presente causa se ha seguido el debido proceso de acuerdo con la Ley y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al cual ha tenido el accionante el acceso a ser informado, derecho a la legítima defensa, a ser escuchado. Sobre la base de estas motivaciones la Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, confirma la sentencia venida en grado. De conformidad con el artículo 86 numeral 5 de la Constitución, una vez que se encuentre ejecutoriada esta sentencia, se remitirá a la Corte Constitucional. Agréguese al proceso el escrito presentado por los accionantes.- Notifíquese.

Descripción de la Demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El señor Galo Enrique Palacios Zurita, por sus propios derechos y en calidad de legitimado activo dentro de la acción de protección N.º 731-2011, propone acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedente la acción de protección interpuesta por el accionante en contra del alcalde y procurador síndico del Municipio del cantón Ambato. Dentro de la acción de protección se alegó principalmente, que mediante documento ilegítimo signado con el N.º A.J-11-2363 del 22 de agosto de 2011, las autoridades antes mencionadas amenazaban con seguir acciones penales en contra del señor Galo Palacios, en caso de que el legitimado activo reclame sobre la ejecución de la obra Paseo Ecológico, realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato en los terrenos de propiedad del accionante.

Según indica el compareciente, el acto administrativo emanado del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato le colocaba en indefensión en cuanto obstaculizaba el ejercicio de su derecho al reclamo y vulneraba además el derecho a la propiedad, al inobservar

disposiciones normativas contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Señala el legitimado activo, que en función de dichas normas, el procedimiento administrativo para la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble de propiedad privada debe ir acompañado de un proceso de expropiación, lo cual no ha sucedido en el caso concreto.

Una vez expuestos los elementos fácticos que dieron origen a la acción de protección, el accionante manifiesta que dentro de la sentencia impugnada los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua invocan el artículo 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que hace referencia a la procedencia de la acción de protección contra actos u omisiones que procedan de personas naturales o jurídicas del sector privado. En virtud de ello, el legitimado activo considera que los jueces provinciales han realizado una argumentación equivocada al aplicar dicha disposición; por cuanto, al ser los demandados funcionarios públicos, la norma correcta que debía aplicarse es la contenida en el artículo 41 numeral 1 de la misma ley, que establece que la acción de protección procede contra actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales que vulneren derechos constitucionales.

El accionante sostiene además, que dentro de la decisión judicial impugnada, los jueces no han fundamentado la no existencia de derechos constitucionales vulnerados y se han limitado a señalar que la acción de protección interpuesta no tiene asidero constitucional, ya que primero debía impugnarse ante el órgano judicial correspondiente, argumento que a criterio del legitimado activo es totalmente errado de acuerdo a lo previsto por el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Manifiesta que los derechos reconocidos en la Constitución del República tienen que ser protegidos por medio de acciones constitucionales creadas por la misma Norma Suprema.

Asimismo, señala que en la sentencia recurrida se hace alusión a que la acción de protección en el presente caso está orientada a impugnar la constitucionalidad de un acto administrativo, ante lo cual, el accionante indica que dicha apreciación es equivocada, ya que el fundamento de su demanda hace referencia específicamente a una vulneración de derechos constitucionales.

En función de dichos argumentos, el accionante considera que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, como también el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

Pretensión concreta

El accionante solicita a esta Corte lo siguiente: “Por lo expuesto solicito que esta demanda sea aceptada al trámite,

por haber sido interpuesta dentro del término establecido en el Art. 60 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual se tomará en cuenta la fecha de notificación con la decisión judicial a la que impugno. Hecho que fuere los señores jueces de la Corte Constitucional dejarán sin efecto la improcedente sentencia a la cual impugno y en su lugar se aceptará mi demanda”.

Contestación a la demanda

Previo a desarrollar los argumentos expuestos dentro de la contestación a la demanda, es importante recalcar que la calidad de legitimados pasivos recae en los jueces y las juezas que ostentan el cargo correspondiente al órgano judicial del cual emanó la decisión judicial impugnada, es decir, dentro del presente caso, las autoridades demandadas son los funcionarios que en la actualidad se desempeñan como jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

A fojas 16 del expediente de la acción extraordinaria de protección, comparecen mediante un solo escrito los doctores Edison Suárez Merino y Gerardo Molina Jácome en calidad de jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua y el doctor David Álvarez Vásquez, como exjuez de la misma judicatura, quien en función de lo señalado anteriormente, debe ser considerado como un tercero interesado. En el informe de descargo, los jueces en funciones dan contestación a las alegaciones del accionante por medio de los siguientes argumentos:

Manifiestan que en la presente acción extraordinaria de protección, de la simple lectura de la demanda se observa que la accionante no ha justificado haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios respecto de la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

Asimismo, los legitimados pasivos se ratifican en que dentro de la acción de protección planteada por Galo Enrique Palacios Zurita “se está impugnando la constitucionalidad o legalidad del acto administrativo”, señalando que para ello existen otros procedimientos específicos, diferentes a dicha acción constitucional. De igual forma, argumentan que el acto administrativo no ha sido impugnado en la vía administrativa o judicial, como correspondía hacerlo previo a la presentación de la acción de protección.

Además, los jueces manifiestan que de autos no se desprende que haya existido vulneración de derechos constitucionales, tomando en consideración que el alcalde y procurador síndico de la Municipalidad de Ambato han actuado de acuerdo a los artículos 66 de la Reforma a la Codificación de la Ordenanza General del Plan de Ordenamiento Territorial de Ambato, 432 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y otras disposiciones normativas.

En base a los argumentos expuestos, los legitimados pasivos solicitan que al no haberse demostrado vulneración de

derechos constitucionales se rechace la presente demanda de acción extraordinaria de protección.

Comparecencia de terceros interesados

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció mediante escrito presentado el 13 de septiembre de 2013, y señaló casilla constitucional para las respectivas notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 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 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 a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección 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 de los problemas jurídicos

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 de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva?
2. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva?

De acuerdo a lo señalado por el accionante, la sentencia impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en cuanto los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua rechazaron la acción de protección propuesta por el legitimado activo bajo el argumento de que el acto administrativo debía ser impugnando en primera instancia ante la justicia ordinaria.

El derecho constitucional a ser analizado se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República, que expresa lo siguiente: “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

El derecho a la tutela judicial efectiva consiste en la facultad de acceder a los órganos jurisdiccionales para a través de ellos, alcanzar decisiones fundamentadas en derecho, es por esto que su contenido no se circunscribe únicamente a garantizar el mero acceso a la jurisdicción, sino que su objetivo se extiende a todo el desarrollo del proceso, de tal manera que los procedimientos y las decisiones judiciales se ajusten a los preceptos constitucionales y legales que

integran el ordenamiento jurídico. Al definir el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente: “La tutela judicial efectiva que consagra la Constitución es el derecho de toda persona, no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones”¹.

En el mismo sentido, este Organismo ha identificado tres etapas en las cuales se enfoca el derecho a la tutela judicial efectiva:

(...) el derecho a la tutela judicial 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 sentencia². (El resaltado pertenece a esta Corte).

Bajo estas consideraciones, es claro que el derecho a la tutela judicial efectiva debe ser observado por todos los operadores de justicia, tanto en la jurisdicción ordinaria como cuando asumen la calidad de jueces constitucionales, esto es, cuando conocen procesos de garantías jurisdiccionales. Respecto a la implicación del derecho a la tutela judicial efectiva dentro de la jurisdicción constitucional, esta Corte ha señalado: “Los jueces constitucionales que actúan bajo los principios y reglas de la jurisdicción constitucional, tienen una ineludible responsabilidad de garantizar una tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, se establezca motivadamente si se verificó o no la vulneración de un derecho o de varios derechos”³.

En tal razón, la tutela judicial efectiva constituye uno de los elementos esenciales dentro de la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia en la medida en que garantiza la protección de otros derechos y garantías recogidos en la Constitución.

Definido de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva, corresponde examinar la vulneración alegada por el accionante, para lo cual es preciso considerar que la sentencia impugnada en el caso en concreto ha sido

¹ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0004-10-SEP-CC, caso N.º 0388-09-EP.

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 N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

dictada dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, como lo es la acción de protección, garantía que tiene como objetivo principal la tutela de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, conforme lo establece el artículo 88 *ibídem*, que expresamente establece:

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

La normativa constitucional es clara al establecer que el objeto principal de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que resulten vulnerados como consecuencia de actos u omisiones de autoridades públicas, particulares o por políticas públicas. Es así, que en aquellas circunstancias señaladas por la Constitución y la ley, siempre que se verifique una vulneración de derechos consagrados en el texto constitucional, la acción de protección resulta la vía idónea y eficaz para su protección, ante lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales⁴.

En la sentencia objeto de estudio, se observa que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, basándose en lo previsto por el artículo 42 numerales 1, 3, y 4 de la Ley Orgánica de las Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵, determinan que de autos no se constata la vulneración a derechos constitucionales y que la acción de protección no procede cuando no se hubieren agotado todos los recursos y mecanismos legales existentes para la protección de los derechos subjetivos violados, como es, a criterio de los juzgadores, la vía administrativa o judicial.

Al respecto, es menester aclarar que la norma citada por los jueces provinciales no prevé el agotamiento de recursos en la vía administrativa, ni en la vía ordinaria, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan los juzgadores. Si bien, el numeral 4 de la norma referida,

expresa que “la acción de protección no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada e ineficaz”, ello no significa que esta garantía constitucional se encuentre subordinada a las acciones que existan en la vía ordinaria, ni mucho menos que su aplicación debe estar condicionada a ningún otro medio de protección de estos derechos⁶, así lo ha destacado esta Corte en reiterados pronunciamientos; pues, de acuerdo a su naturaleza, la procedencia de la acción de protección radica fundamentalmente en la constatación de derechos constitucionales conculcados.

Bajo este orden de ideas, la Corte advierte en primer lugar que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, no podían inferir que el accionante debía agotar las vías de carácter administrativo u ordinario para proponer la acción de protección, considerando que estas son las vías expeditas para reclamar los derechos alegados. Una interpretación en tal sentido, afecta de forma directa la naturaleza, objeto y razón de ser de la acción de protección, que busca ante todo la protección de derechos de carácter constitucional y que no se encuentra subordinada al agotamiento de recursos administrativos ni judiciales para su procedencia.

Por otro lado, la Corte Constitucional en ejercicio de las facultades reconocidas por la Norma Suprema y como máximo órgano de interpretación constitucional, mediante la sentencia N.º 102-13-SEP-CC realizó la interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señalando que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del mencionado artículo, deberán ser declaradas a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la ley. Específicamente en lo que respecta al numeral 1 del artículo 42 *ibídem*, este Organismo dentro de la sentencia en referencia, resaltó la importancia del análisis argumentativo que deben realizar los jueces en orden a declarar la existencia o no de derechos constitucionales vulnerados⁷. Aspecto que sin duda guarda relación con la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, pero que además radica en la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica dentro de los procesos de garantías constitucionales, como lo destacó este organismo en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dentro del caso No. 1826-12-EP, en la que se señaló lo siguiente:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 0016-13-EP, caso N° 1000-12-EP.

⁵ Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. (...)

3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.

4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.(...)

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 090-14-SEP-CC, caso N° 1141-11-EP.

⁷ La primera de las causales de improcedencia de la acción establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”, lo que evidencia el análisis concienzudo que debe efectuar el juzgador para formarse el criterio de si existió o no vulneración a derechos constitucionales, constituye en sí la razón misma de ser de la acción de protección, por lo que para declararlo se requiere de un análisis argumentativo que debe constar en sentencia, consecuentemente, esta es una causal de improcedencia de la acción y no de inadmisión.

De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, **los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción**, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que **en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela (sic) judicial efectiva**, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos⁸. (El resaltado pertenece a esta Corte).

En tal razón, los jueces constitucionales se encuentran obligados a realizar un análisis racionalmente fundamentado en derecho a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de protección, análisis que debe enfocarse principalmente en la supuesta vulneración de derechos constitucionales, pues, lo contrario, significaría abandonar el rol garantista que reviste la justicia constitucional y dificultaría la vigencia de la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues, quienes consideren que se han transgredido sus derechos constitucionales no estarían recibiendo la protección y respuesta oportuna por parte del Estado. Lo expuesto no implica que la acción de protección sea procedente en todos los casos, lo que se pretende resaltar es que para declarar la improcedencia de esta garantía aduciendo que no se constata quebrantamiento de derechos constitucionales, debe preceder una adecuada exposición argumentativa por parte de los operadores de justicia y no la simple invocación de la existencia de otras vías adecuadas para la protección de los derechos alegados, afirmación que en toda caso deberá sustentarse jurídicamente.

En lo que concierne al caso *sub júdice*, se constata que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua mencionan únicamente, dentro de la sentencia impugnada, que “de autos no se desprende que exista violación a derechos constitucionales”, sin que para llegar a tal conclusión haya precedido un análisis sustentado jurídicamente que permita demostrar lo afirmado por los juzgadores. Además, se limitan a indicar que el acto administrativo debía ser impugnado en primer lugar a través de la vía ordinaria, sin un respaldo argumentativo suficiente, claro y motivado en el que se justifique la existencia de otros mecanismo apropiados para la protección de los derechos presuntamente transgredidos. Los hechos descritos reflejan la ausencia de un examen concienzudo sobre el caso en particular, por lo

que, de acuerdo al criterio sostenido por esta Corte en la sentencia N.º 090-14-SEP-CC⁹, se traducen en una clara vulneración al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia y a obtener de esta un pronunciamiento fundado en derecho.

Por lo expuesto, este Organismo determina que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. La sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos?

Conforme señaló el accionante en su demanda, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, al declarar la improcedencia de la acción de protección propuesta por el legitimado activo, no han fundamentado la pertinencia en la aplicación de los artículos 41 numeral 4 y 42 numerales 1, 3, y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En función de ello, el accionante argumenta que se ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

La motivación en el ordenamiento jurídico constitucional vigente, se encuentra consagrada como una garantía del derecho al debido proceso y específicamente, como principio sustancial del derecho a la defensa, en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República:

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

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
 - 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 175-14-SEP-CC, caso No. 1826-12-EP.

⁹ “(...) en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, un juez constitucional, bajo cuya jurisdicción se encuentra la decisión de declarar o no la vulneración de derechos constitucionales tutelados mediante la garantía de acción de protección, tiene la obligación de fundamentar y motivar razonadamente su decisión cuando a su juicio existan otras vías para tutelar los derechos presuntamente vulnerados y esta obligación solo será cumplida satisfactoriamente a partir de un análisis concienzudo del caso particular. De lo contrario, si el juzgador constitucional se limita a indicar que existen otras vías legales u otros mecanismos de protección para tutelar los derechos presuntamente infringidos sin el respaldo argumentativo suficiente, claro y motivado, la Corte Constitucional considerará que el derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisdicción constitucional, será vulnerado en el elemento de acceso a la justicia, (...)”.

los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Así también, la garantía de la motivación es contemplada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que al referirse a los principios procesales aplicables a la jurisdicción constitucional, en su artículo 4 numeral 9, señala lo siguiente:

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

9. La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de 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.

Partiendo de dichas disposiciones, debe entenderse a la motivación como el mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. Es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por una resolución o la sociedad en general, tener la certeza de que la decisión del órgano jurisdiccional, responde a una justificación debidamente razonada.

En este sentido, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad, por un lado controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión; y además, garantizar el derecho a la defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella¹⁰.

Sin embargo, es preciso recalcar que la motivación de las sentencias no se refiere únicamente a 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 resolutive; acorde a lo expresado por esta Corte, ello, constituiría limitarse a realizar un análisis formal de la resolución impugnada¹¹, cuando lo que busca la motivación como garantía del debido proceso es que las sentencias, autos o resoluciones de los poderes públicos, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sean el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica.

Al referirse a la motivación, la Corte Constitucional ha manifestado previamente:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación contradictoria con la decisión. En otras palabras: “La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable”. (...) Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada¹².

Adicionalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República este organismo he determinado que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada deben concurrir tres requisitos elementales, como son razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Criterio que se encuentra recogido en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC en la que se establece:

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 conflicto¹³.

A partir de estas consideraciones, analizaremos la alegada vulneración a la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos; para lo cual, se procederá a examinar si la decisión judicial impugnada cumple con los parámetros desarrollados por la sentencia antes referida. Es preciso mencionar al respecto, que basta la ausencia de uno de estos tres elementos para establecer que una resolución no se encuentra motivada acorde a lo previsto por la Norma Suprema.

En lo que respecta a la **razonabilidad**, dicho parámetro debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución con los principios y normas constitucionales. A estas se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad, y la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación

¹⁰ 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.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 076-13-SEP-CC, caso No. 1442-10-EP.

¹² Corte Constitucional para el período de transición, sentencia No. 0069-10-SEP-CC, caso No. 0005-10-EP.

¹³ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

auténtica de la Norma Fundamental¹⁴. Es así, que una sentencia es razonable en la medida que se armonice a los principios y reglas consagrados en la Constitución, de modo que 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 consagrada en el artículo 424 de la Constitución de la República.

Ahora bien, a partir del análisis efectuado en el primer problema jurídico, se advierte por parte de este organismo que la vulneración identificada respecto del derecho a la tutela judicial efectiva influye de forma directa sobre la motivación de la sentencia impugnada, en lo que concierne al parámetro de la razonabilidad. Como es evidente, la trasgresión de un derecho constitucional, refleja un análisis contrario a las disposiciones consagradas en la Carta Magna; en este caso, se observa que la decisión judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se ajusta a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República que consagra el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes. Pues conforme quedó sentado en el acápite anterior, el sostener que la acción de protección no procede cuando no se hubieren agotado los recursos existentes en la vía administrativa u ordinaria, sin fundamentar dicho criterio en un análisis concienzudo en el que se demuestre que no existe vulneración de derechos constitucionales, representa una afectación inmediata del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, cabe resaltar que los jueces de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua hacen referencia a lo previsto por el artículo 42 numerales 1, 3 y 4, esto es, a los requisitos de procedencia de la acción de protección para establecer que dentro del caso en concreto no se han agotado los recursos correspondientes y por consiguiente determinar la improcedencia de la acción de protección. No obstante, el análisis desarrollado por parte de los jueces provinciales no se ajusta a lo previsto por la Constitución de la República, en donde claramente se establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos consagrados en la Norma Suprema, sin que para ello se prevea condicionamiento alguno de la acción a otros mecanismo legales. En síntesis, se observa que los jueces provinciales han realizado una aplicación de normas infraconstitucionales de forma asistemática, desnaturalizando el sentido de la acción de protección, al no interpretar dichas disposiciones a la luz de lo prescrito en el artículo 88 *ibidem*. Situación que configura la ausencia de una argumentación ajustada a la normativa constitucional.

Ante tal situación, esta Corte determina que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 11 de noviembre de 2011, carece de **razonabilidad**.

En lo que concierne al requisito de la **lógica**, elemento que hace referencia a la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir dentro del caso en concreto entre las premisas fácticas, las premisas normativas y la decisión final adoptada por los juzgadores; es indispensable, para su análisis, identificar en primer lugar cada una de las premisas que se deprenen de la sentencia impugnada.

La premisa fáctica en el caso *sub judice*, está relacionada con la aceptación del recurso de apelación interpuesto en su momento por el hoy accionante, lo que implica a su vez la aceptación de la acción de protección, como la consiguiente declaración de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados y dejar sin efecto el acto administrativo emanado del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato. En lo que respecta a la premisa normativa, esta viene dada por las disposiciones jurídicas que han sido aplicadas al caso concreto, en este sentido, se identifica que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua al resolver el recurso de apelación, dentro de sus considerandos hacen referencia a lo previsto en el artículo 41 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece los casos en que procede la acción de protección cuando el acto u omisión vulneradora de derechos proviene de particulares.

Partiendo de los argumentos planteados por el accionante en su demanda y en función de lo señalado anteriormente, la acción de protección fue interpuesta contra un acto emanado de autoridad pública, de conformidad a lo previsto por el artículo 225 numeral 2 de la Constitución de la República¹⁵; por consiguiente, se evidencia que la norma utilizada por los jueces no se relaciona en absoluto con las premisas fácticas de la sentencia impugnada, pues, el acto que se ataca, no proviene de un particular. Esta situación, claramente interrumpe la línea de causalidad entre la premisa fáctica y la premisa normativa que conforman el problema a resolver, por lo que se determina una evidente afectación a la estructura **lógica** de la sentencia impugnada.

Así también, del análisis a la decisión judicial impugnada, se advierte otra incongruencia en cuanto a la conclusión final a la que llegan los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua. La Sala, fundamentándose en el numeral 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que hace referencia a la improcedencia de la acción de protección cuando “(...) en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”¹⁶, afirma en la parte resolutoria de la sentencia que los jueces constitucionales no tienen competencia

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso No. 1141-11-EP.

¹⁵ 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.

¹⁶ Art. 42.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

para declarar la inconstitucionalidad de los actos administrativos, por cuanto esta es una atribución única de la Corte Constitucional.

Al contrastar esta conclusión frente a la premisa fáctica, que como ya se mencionó, tiene que ver con la declaración de derechos constitucionales vulnerados como consecuencia del acto administrativo proveniente del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, se evidencia una inadecuada aplicación por parte de la Sala de la causal de improcedencia antes referida puesto que la pretensión del accionante, según se desprende de la demanda y demás documentación que consta en el expediente, no se sustenta en el análisis de constitucionalidad del acto administrativo impugnado, como erróneamente lo sustentan los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

En tal razón, esta Corte determina que la decisión adoptada por los juzgadores, en el sentido de concluir que no son la autoridad competente para determinar la inconstitucionalidad de actos administrativos y por consiguiente rechazar la acción de protección propuesta, no guarda relación alguna a los presupuestos de hecho de la sentencia y del caso *sub judice*. De esta manera, se determina que la argumentación realizada por los jueces provinciales no permite establecer una relación coherente entre las premisas fácticas y la conclusión adoptada en la sentencia; lo que se traduce a su vez en una vulneración a la garantía de la motivación desde el punto de vista de la **lógica**.

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 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 Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

Por las razones expuestas, al no constatar que la argumentación de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, se encuentre fundamentada de acuerdo a los parámetros de razonabilidad y lógica, esta Corte determina que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la

garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua dentro de la acción de protección N.º 731-2011 y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.
 - 3.2 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.
 - 3.3 Disponer que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con el fin de que previo sorteo, otro Tribunal de la Sala conozca y resuelva el recurso de apelación.

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, 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 Llor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2238-11-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 miércoles 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 171-15-SEP-CC

CASO N.º 0560-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Ota Jhon, de nacionalidad nigeriana conjuntamente con su abogada Kety de los Ángeles Castro Tituaña, asesora jurídica de la Casa de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito, en contra del auto expedido por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha del 14 de febrero de 2012, dentro de la acción de hábeas corpus 2012-0052.

El 04 de abril de 2012, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0560-12-EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 27 de abril de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción de protección N.º 0560-12-EP.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia del 18 de marzo de 2015, avocó conocimiento de la misma y dispuso la notificación a los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como al jefe provincial de migración de Pichincha para que en el término de cinco días presenten un informe respecto de la vulneración de los derechos constitucionales planteados en la demanda.

Detalle de la demanda

El señor Ota Jhon, conjuntamente con su abogada Kety de los Ángeles Castro Tituaña, asesora jurídica de la Casa de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto expedido por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 14 de febrero de 2012, a través de la cual se desestimó el recurso de apelación presentado por el actor y confirmó el auto de primera instancia en el que se negó la acción de habeas corpus deducida.

Como antecedente a la presente acción, señala que el 21 de noviembre de 2011, se propuso una acción de hábeas corpus a favor de Ota Jhon, privado de libertad en calidad de excluido en el aeropuerto Mariscal Sucre, quien permaneció desde el 19 de octubre de 2011 hasta el 02 de diciembre de 2011, en las instalaciones aeroportuarias, acción propuesta en contra de la operadora Taca y el jefe aeroportuario, para posteriormente ser trasladado hasta el centro de detención para personas indocumentadas, según la resolución del juez Segundo de lo Civil de Pichincha. Alega que para esta fecha el señor Ota Jhon portaba certificación de ser solicitante de refugio por haber presentado recurso de revisión el 15 de noviembre de 2011, ante el Ministro de Relaciones Exteriores.

Una vez trasladado al centro de detención para personas indocumentadas se inició el proceso de deportación por su condición migratoria irregular, proceso a cargo del juez de contravenciones de la Zona Centro, quien dispuso su deportación mediante Resolución del 14 de diciembre de 2011, vulnerando el derecho constitucional a la libertad de un ciudadano extranjero solicitante de refugio, ya que no se consideró el recurso de revisión planteado por el accionante.

Ante ello, aduce que se presentó acción de hábeas corpus por la detención ilegal del accionante, causa que recayó en conocimiento del juez Primero del Trabajo de Pichincha, quien también desconoció el derecho constitucional de la no devolución y el derecho de libertad de un solicitante de refugio, mediante fallo del 23 de enero de 2012. Es así que al persistir la vulneración del derecho citado, se presentó recurso de apelación, cuyo conocimiento recayó en la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha, la cual determinó que la solicitud de refugio había sido negada por las autoridades pertinentes, por lo que procedió a desestimar el recurso presentado. Al respecto, señala que jamás fue notificado con la resolución administrativa por la cual se negaba el refugio.

Expone que del expediente del señor Ota Jhon se desprende la solicitud de refugio en octubre de 2009 tras haber huido de la violación masiva de derechos humanos en la península de Bakassi. Esta solicitud fue negada en primera instancia, ante lo cual se presentó la correspondiente apelación, siendo negada la solicitud nuevamente, para luego presentar recurso de revisión ante el Ministro de Relaciones Exteriores, del cual, hasta la presente fecha, no han sido notificados con su resolución.

En este sentido, manifiesta que la resolución de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulnera el derecho constitucional establecido en el artículo 66. 14 en el cual se establece que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país, donde su vida libertad o seguridad peligren por causas relacionadas con etnia, religión, nacionalidad, ideología, etc. Al respecto, manifiesta que de regresar a su país de origen, su vida corre peligro, toda vez que se torna imposible su devolución al lugar habitual de residencia que es la península de Bakassi que pertenece ahora a Camerún, y la violencia desatada en Nigeria a causa de ataques contra la población cristiana, por parte de grupos musulmanes. En este sentido, alega que también

se vulneran tratados internacionales ratificados por el Ecuador, como la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

Finalmente establece que existe vulneración a la seguridad jurídica dado que los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al momento del fallo, desconocieron la solicitud de refugio presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, lo cual deviene en que su detención sea arbitraria, ilegal e ilegítima.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante alega como derecho constitucional vulnerado el establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, respecto de la seguridad jurídica.

Pretensión y pedido de reparación concreto

Con estos antecedentes, y en virtud de la violación al principio de la no devolución a personas extranjeras devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia un determinado grupo social o por sus opiniones políticas y por cuanto tal cual lo he indicado mi vida e integridad personal corren grave peligro en el caso del cumplimiento de la orden de deportación, solicito se admita la acción extraordinaria de protección solicitada, y en sentencia se determine la violación a mi derecho como solicitante de refugio y que durante los procesos judiciales que proseguí me fue violado mi derecho a la libertad y el derecho y principio constitucional de la no devolución.

Informes de descargo

Los doctores Kléber Patricio Arízaga Gudiño y Jorge Villarroel Merino, jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presentan su informe de descargo que en lo principal, establece:

Que el fondo de la presente acción extraordinaria de protección no es cuestionar la sentencia impugnada sino los actos administrativos por los cuales no se confirió el estatus de refugiado.

Exponen que la decisión judicial dentro del proceso de hábeas corpus se encuentra debidamente fundamentada en las normas jurídicas pertinentes, por lo que no existe vulneración al debido proceso.

De igual modo, argumentan que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección considera la naturaleza y finalidad de la acción de hábeas corpus que se constituye en el derecho a la libertad a la que toda persona, nacional o extranjera, tiene derecho. En este sentido, exponen que se analizó el fundamento de la petición en cuanto se presentaba al señor Ota Jhon como refugiado y quien esperaba la resolución del recurso de revisión propuesto; no obstante, dichas afirmaciones quedaron en

meros enunciados pues de los expedientes se desprenden hechos en contrario, en razón de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración certificó que el señor Ota Jhon no cuenta con la condición de solicitante de refugio ni refugiado.

La doctora Kety de los Ángeles Castro Tituaña presenta un escrito en el cual expone que actualmente, se encuentra ejerciendo las funciones de jueza contra la violencia por lo que dejó de ser patrocinadora del señor Ota Jhon, aclarando además que a la fecha no mantiene comunicación con el referido señor.

Cabe señalar que de la revisión del expediente constitucional no se encuentran aparejados al mismo los informes que debía presentar la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como el jefe provincial de Migración de Pichincha, conforme lo señalado en la providencia del 18 de marzo de 2015.

Procuraduría General del Estado

A fs. 52 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en el cual señala casillero constitucional para las notificaciones correspondientes.

Decisión judicial impugnada

Auto dictado por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 14 de febrero de 2012 a las 14h58

De las constancias procesales, la Sala advierte que el ciudadano OTA JHON, de nacionalidad nigeriana, al ingresar al Ecuador en forma inadecuada y al no haber regularizado su situación de permanencia legal en el país, se debía iniciar un juicio de deportación, como se lo ha realizado; proceso en el que se ha respetado el derecho al debido proceso (...) para luego del juzgamiento respectivo el Juez contravencional declare su permanencia como irregular y consecuentemente resuelva su deportación del ciudadano nigeriano Ota Jhon a su país de origen o al país que lo acoja, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley de Migración; además, de que el argumento por el cual la recurrente ha fundamentado su petición, que Ota Jhon se encontraba en calidad de refugiado y que el recurso de revisión está pendiente de resolución, no ha sido probado, pues, por el contrario según se desprende de la copia certificada del oficio No. 2012-137-JPMP-PN de 18 de enero de 2012, suscrito por el Coronel de Policía José Valdiviezo Mantilla Jefe Provincial de Migración de Pichincha, adjunta al proceso copia certificada de la Nota 409/DR-2012 de 18 de enero de 2012 suscrita por la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, de la cual se desprende que el ciudadano: OTA JHON: consta registrado en la base de datos de esa dirección desde el día 30 de octubre de 2009, sin embargo de habersele negado la solicitud de refugiado, la misma que fue apelada, negándosele la misma el día 17 de octubre de 2011. Ante tal situación “el día 15 de noviembre el señor OTA JHON presenta recurso extraordinario de revisión, el mismo que le fue negado según resolución MRECI-DREF-2011-0613-M.

Por lo mencionado se deja constancia que el señor OTA JHON no cuenta con la condición de solicitante de refugio ni de refugiado reconocido por el Ecuador”. De aquello se infiere que el proceso de deportación es legal, y no existe privación de la libertad, detención ilegal, arbitraria o ilegítima que pueda haber vulnerado derechos y garantías constitucionales, o que se haya demostrado que está en peligro la vida o la integridad física de la persona privada de la libertad (...) Por lo expuesto, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima el recurso de apelación interpuesto por la Dra. Kety de los Ángeles Castro Tituaña, a nombre del ciudadano nigeriano OTA JHON y sin necesidad de otras disquisiciones, confirma el auto venido en grado en el que se niega la acción de habeas corpus deducida.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

En el presente caso la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ota Jhon, conjuntamente con su abogada Kety de los Ángeles Castro Tituaña, asesora jurídica de la Casa de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito, en contra de la sentencia expedida por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 14 de febrero de 2012, dentro de la acción de hábeas corpus 2012-0052.

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por el accionante, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 14 de febrero de 2012 a las 14h58, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra a la seguridad jurídica como un derecho constitucional el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De esta forma, cualquier acto proveniente de los diferentes poderes o funciones públicas, debe sujetarse al ordenamiento jurídico nacional en base a las atribuciones y competencias atribuidas a cada entidad¹.

La Corte Constitucional respecto de este derecho, ha manifestado que es de naturaleza transversal al estar relacionado con el cumplimiento y eficacia de otros derechos reconocidos constitucionalmente, dado que: Implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa².

De esta forma se evidencia que el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra vinculado con otros derechos constitucionales en tanto, comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos. Es por ello que las actuaciones provenientes de los poderes públicos deben respetar los derechos y principios consagrados en el texto constitucional al igual que fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Así lo ha sostenido esta Corte Constitucional al señalar que:

Este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto³.

Por consiguiente, el empleo de normas claras, previas y públicas, logra configurar certeza respecto a la aplicación de normas legales y constitucionales, por lo que este derecho representa la:

Certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela⁴.

Ahora bien, una vez referido el derecho alegado como vulnerado en la presente acción extraordinaria de protección, es importante señalar que esta se origina de un proceso de hábeas corpus, el cual fue incoado por la asesora jurídica de la Casa de Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito, a favor del ciudadano nigeriano Ota Jhon; causa que en primera instancia fue resuelta por el juez Primero de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-14-SEP-CC, caso N.º 1733-11-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.00

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º. 0006-09-SEP-CC, caso N.º: 0002-08-EP

Trabajo de Pichincha en su sentencia del 23 de enero del 2011, mediante la cual negó el hábeas corpus. Posterior a ello, esta sentencia fue apelada ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y luego del sorteo correspondiente, correspondió a la Primera Sala de Garantías Penales, el conocimiento de la misma. Esta sala, mediante resolución del 14 de febrero de 2012, confirmó la sentencia subida en grado.

Así, al plantearse la presente acción extraordinaria de protección respecto de una sentencia de hábeas corpus, la Corte Constitucional considera oportuno emitir algunos criterios respecto de la naturaleza jurídica de esta institución jurídica.

La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 7 determina, que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, por lo que nadie puede ser privado de este derecho salvo en aquellos casos determinados en la Constitución y las leyes de cada país. De esta forma, nadie puede ser privado de la libertad de manera arbitraria⁵. En concordancia con lo señalado, el artículo 22 *ibídem*, dispone que toda persona tiene derecho a circular libremente por el territorio de un país.

De igual manera el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 9, señala que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, así, nadie puede ser detenido o privado de la libertad de forma arbitraria⁶.

⁵ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona. 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- artículo 9 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella. 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

En base a lo expuesto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, manifestó que la acción de hábeas corpus: “tutela de manera directa la libertad personal o física contra detenciones arbitrarias, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad”.

En otras palabras, se puede señalar que el hábeas corpus protege de forma esencial la libertad personal de aquellas personas que han sido detenidas arbitrariamente.

Por ello, cabe puntualizar que la privación de la libertad personal, únicamente, se podrá efectuar en los casos y en las formas determinadas en la Constitución y las leyes pertinentes de lo contrario, nos encontramos frente a una detención arbitraria e ilegal. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que: “Nadie puede ser privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)”⁷.

En ese sentido, el hábeas corpus se convierte en una garantía y un derecho de las personas que se han visto detenidas o privadas de la libertad, a través de la cual, las autoridades competentes deben resolver la situación jurídica de ellas a efectos de determinar si la detención se realizó sobre la base de los preceptos legales y constitucionales pertinentes. Así, las autoridades competentes deberán ordenar su libertad en caso de que verifiquen que para la detención del individuo, se ha incurrido en ilegalidades o arbitrariedades.

De igual manera, la doctrina comparte este criterio al señalar que el habeas corpus debe ser entendido:

Como el derecho que se acuerda a todos los individuos para reclamar contra las prisiones arbitrarias e infundadas, exigiendo que la Justicia reclame a la autoridad aprehensora para que ésta explique y justifique los motivos de la aprehensión para en conocimiento de ellos, es decir una consecuencia, esto es manteniendo la medida de privación de libertad en el caso que ella corresponda con arreglo a derecho u ordenando la inmediata liberación para el caso que no aparezca justificada la detención⁸.

Ahora bien, en el Ecuador, la figura del hábeas corpus fue introducida en la Constitución de 1929 como un derecho de los habitantes que consideraban que habían sido detenidos indebidamente, quienes se encontraban

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Gangaram Panday, Sentencia de 21 de enero de 1994, Párr. 47

⁸ Flores Dapkevicius, Rubén; Amparo, Hábeas Corpus y Hábeas Data; Editorial B de F; Montevideo; 2004; Págs. 39 y 40

facultados para presentar una demanda para reclamar sobre la arbitrariedad de su detención y una vez que la autoridad conocía sobre esta, podía ordenar su libertad o solicitar la corrección de los defectos legales, así como poner a la persona a disposición del juez competente⁹.

Posteriormente, con la redacción de la Constitución de 1945, se estableció al hábeas corpus como un derecho individual garantizado por el Estado, que permitía a las personas que consideren que fueron sujetos a detención, procesamiento o prisión infringiendo normas legales y constitucionales, recurrir ante el presidente del cantón donde se encuentre, para que este se pronuncie brevemente, determinando la libertad o requiriendo que se subsanen las irregularidades así como poner a la persona a órdenes del juez competente¹⁰. Cabe manifestar que era la Ley de Régimen Municipal sancionada en ese mismo año, la que regulaba la acción de habeas corpus.

También es necesario señalar que las reformas constitucionales de 1996, determinaron al habeas corpus como una garantía de los derechos, teniendo el Tribunal Constitucional competencia para conocer las apelaciones de aquellas resoluciones que hayan negado esta garantía¹¹. De igual manera, correspondía al alcalde de la jurisdicción respectiva, conocer estas demandas.

Posteriormente, la Constitución Política de 1998 establecía también al hábeas corpus como una garantía de los derechos, por medio de la cual toda persona que creía estar ilegalmente privada de su libertad, podía recurrir al alcalde de la jurisdicción donde se encontrare y este tenía que disponer su comparecencia dentro del plazo de veinte

y cuatro horas para que se exhiba la orden por la cual se le privaba de la libertad. En igual sentido, el alcalde tenía que dictar su resolución dentro de las veinte y cuatro horas siguientes y disponer la libertad del individuo si este “no fuere presentado, si no se exhibiere la orden, si ésta no cumpliera los requisitos legales, si se hubiere incurrido en vicios de procedimiento en la detención o, si se hubiere justificado el fundamento del recurso”. Cabe señalar que esta Constitución, en su artículo 276, establecía como competencia del Tribunal Constitucional “conocer las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, y los casos de apelación previstos en la acción de amparo”.

La Constitución de la República expedida en el año 2008, trajo consigo una importante innovación respecto de la autoridad que conoce la acción. Así, conforme se lo manifestó en párrafos anteriores, correspondía al alcalde del cantón donde se encontrara la persona privada de la libertad, conocer las acciones de hábeas corpus. No obstante, con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, corresponde a los jueces conocer y resolver estas acciones en conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 89 de la Constitución de la República¹², en concordancia con el numeral 1 del artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹³.

De igual modo, la Constitución vigente ha ampliado el alcance de esta acción, al determinar que la misma tiene como objetivo adicional proteger la vida y la integridad de la persona privada de la libertad. Así, al amparo de la Constitución de la República, la acción de hábeas corpus, “tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad”.

El juez que conoce de la acción, deberá ordenar la libertad de la persona en caso de que verifique que la privación se la

⁹ Constitución Política 1929.- Art. 151.- La Constitución garantiza a los habitantes del Ecuador, principalmente, los siguientes derechos: 8. El derecho de Habeas Corpus. Todo individuo que, por considerar que se ha infringido lo dispuesto en los numerales anteriores se creyere indebidamente detenido, procesado o preso, podrá ocurrir, por sí o por cualquiera a su nombre a la magistratura que señale la Ley, en demanda de que se guarden las formalidades legales. Esta magistratura deberá decretar que el individuo sea traído a su presencia, y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija;

¹⁰ Constitución Política 1945.- artículo 141 numeral 5.- El habeas corpus.- Quien considere que su detención, procesamiento o prisión infringe los preceptos constitucionales o legales, puede recurrir, por sí mismo o por otra persona, al Presidente del Concejo del cantón en que se encuentre, quien deberá ordenar que el recurrente sea traído a su presencia. Esta orden será obedecida por el encargado de la cárcel o lugar de detención. Una vez informado de los antecedentes, el Presidente del Concejo, procediendo breve y sumariamente, decretar la libertad inmediata o hará que se subsanen los defectos legales, o pondrá al individuo a las órdenes del juez competente

¹¹ Reformas constitucionales, 1996, artículo 175 numeral 3.- Compete al Tribunal Constitucional: 3. Conocer las resoluciones que denieguen los recursos garantizados en la Sección II “De las Garantías de los Derechos” y los casos de consulta obligatoria o apelación previstos en el Recurso de Amparo

¹² Constitución de la República, artículo 89 segundo inciso.- ... Inmediatamente de interpuesta la acción, la jueza o juez convocará a una audiencia que deberá realizarse en las veinticuatro horas siguientes, en la que se deberá presentar la orden de detención con las formalidades de ley y las justificaciones de hecho y de derecho que sustenten la medida. La jueza o juez ordenará la comparecencia de la persona privada de libertad, de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona detenida, de la defensora o defensor público y de quien la haya dispuesto o provocado, según el caso. De ser necesario, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurra la privación de libertad.

¹³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 44 numeral 1.- Trámite.- La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite: 1. La acción puede ser interpuesta ante cualquier jueza o juez del lugar donde se presume está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante. Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, la acción se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia; de haber más de una sala, se sorteará entre ellas.

efectuó de forma ilegítima o arbitraria, así como en el caso de verificarse tortura, trato inhumano, cruel o degradante¹⁴.

Es importante rescatar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece aquellos casos por los cuales se entiende que ha existido privación de la libertad arbitraria o ilegítima, entre los cuales se observa: i) Cuando la persona no fuere presentada a la audiencia; ii) Cuando no se exhiba la orden de privación de libertad; iii) Cuando la orden de privación de libertad no cumpla los requisitos legales o constitucionales iv) Cuando se hubiere incurrido en vicios de procedimiento en la privación de libertad y, v) En los casos en que la privación de la libertad es llevada a cabo por particulares, cuando no se justifique la privación de libertad¹⁵.

Una vez que nos hemos referido a la acción de hábeas corpus, es preciso señalar que en el caso *sub examine*, el accionante alega que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulneró su derecho a la seguridad jurídica en razón que la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia al momento de dictar su resolución dentro del hábeas corpus, ha desconocido el hecho de que se encontraba realizando el trámite pertinente para obtener la calidad de refugiado dentro del territorio nacional, a través de la presentación de un recurso extraordinario de revisión, lo cual impedía que se le detenga. Así, a pesar de que existió esta solicitud de refugio, alega que el accionante se encontraba detenido ilegal y arbitrariamente en el Centro de Detención para personas indocumentadas.

De esta manera, esta Corte cree pertinente referirse brevemente a la institución del refugio, señalando que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 establece un amplio marco de aplicación para la protección de refugiados, consagrando a favor de las personas que se encuentren en esta condición una serie de garantías y derechos básicos. Así, este convenio determinaba que refugiado es aquella persona que además de haber sido “considerado como refugiado en aplicación de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o en aplicación de los Convenios del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938 y del Protocolo del 14 de septiembre de 1939, o también en aplicación de la Constitución de la Organización Internacional de refugiados¹⁶”, es aquella que:

(...) con fundada razón que puede ser perseguido por su raza, su religión, su nacionalidad su pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas, se encuentra fuera de su país cuya nacionalidad posee y que no puede o, a causa de este temor, no quiere recurrir a la protección de este país; o que, si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera del país en el que tenía su residencia habitual a causa de tales sucesos, no puede o, en virtud de dicho temor, no quiere regresar.

Posterior a este convenio internacional, encontramos la Declaración de Cartagena de 1984, la misma que establece un concepto de refugiado recomendado para su aplicación en la región y determina que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se debe considerar también como refugiados a aquellas personas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público¹⁷”.

Cabe señalar que esta Corte Constitucional en su sentencia N.º 002-14-SIN-CC, determinó en relación con la definición de refugiado constante en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182¹⁸ que el mismo es constitucional, siempre que se agregue un segundo inciso con lo determinado en la Declaración de Cartagena, quedando el texto del citado artículo de la siguiente manera:

Artículo 8.- Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

De esta manera y en conformidad con lo dispuesto por esta Corte Constitucional, la calidad de refugiado puede ostentarse cuando una persona sea perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, así como aquel individuo que huyó de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas

¹⁴ Ibidem, artículo 89, inciso tercero y cuarto.-... La jueza o juez resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia. En caso de privación ilegítima o arbitraria, se dispondrá la libertad. La resolución que ordene la libertad se cumplirá de forma inmediata.

En caso de verificarse cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando fuera aplicable

¹⁵ Ver artículo 45 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

¹⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1, numeral primero.

¹⁷ Conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre refugiados adoptada en noviembre de 1984.

¹⁸ Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la Republica, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto De Los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Decreto Ejecutivo 1182, Registro Oficial N.º 727 de 19 de junio de 2012.

por causa de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras causas relacionadas al orden público.

En base a lo expuesto en párrafos precedentes el accionante sostiene que al haber presentado un recurso extraordinario de revisión respecto de su solicitud de refugio a las autoridades competentes, no podían haberlo detenido, es decir, su detención tiene el carácter de arbitraria, ilegal e ilegítima; de esta forma, la sentencia dictada por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 14 de febrero de 2012, a su criterio, vulneró el derecho a la seguridad jurídica en razón de que los jueces han desconocido la presentación del recurso de revisión y los efectos que esta presentación acarrea.

Ahora bien, de la revisión del proceso de primera instancia, así como de segunda instancia, no existe razón procesal de la fecha en que el accionante presentó su solicitud de refugio. Tampoco existe la resolución dictada por el organismo competente que acredite que la solicitud fue negada. No obstante a fs. 23 del cuaderno de primera instancia, obra un escrito emitido por la dirección de refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador en el cual señala que: “La Secretaría Técnica de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador tiene a bien certificar que el ciudadano OTA JHON (...) fue notificado con la negativa al Recurso de Apelación ... En tal virtud OTA JHON presenta Recurso Extraordinario de Revisión con fecha 15 de noviembre de 2011 cuya procedencia y admisión a trámite será analizado conforme lo dispuesto (...)”.

Adicionalmente, es importante señalar que de acuerdo al Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas del 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967 – Decreto 1182 – determina que la apelación es la última instancia dentro del proceso administrativo y el solicitante debe ser deportado¹⁹.

De igual modo este mismo cuerpo reglamentario, establece la posibilidad de presentar recurso extraordinario de revisión sobre las decisiones de los recursos de apelación, empero, el hecho de presentar este recurso “no impide que la persona a la cual se le haya negado la solicitud de refugio sea deportada²⁰”. En ese sentido y de conformidad

con la norma infralegal, la “presentación del recurso extraordinario de revisión no da lugar a la obtención de la condición de solicitante de refugio (...)”.

Es así que a fs. 94 del expediente de primera instancia obra la nota N.º 409/DR-2012 del 18 de enero de 2012, por el cual la Dirección de Refugio indica en referencia a Ota Jhon que:

El citado ciudadano fue negado en apelación el día 17 de octubre de 2011. El día 15 de noviembre el señor OTA JHON presentó recurso extraordinario de revisión, el mismo que le fue negado según resolución MRECI-DREF-2011-0613-M. Por lo mencionado se deja constancia que el señor OTA JHON, no cuenta con la condición de solicitante de refugio ni de refugiado reconocido por el Ecuador.

Con estos antecedentes y una vez efectuado el análisis de la naturaleza jurídica del hábeas corpus y su procedencia, la Primera Sala de Garantías Penales determina, a la luz de las piezas procesales aportadas, que el ciudadano Ota Jhon ingresó de forma inadecuada al país y al no haber regularizado su situación de permanencia legal, se le inició correctamente el juicio de deportación, el mismo que fue resuelto por el juez segundo de contravenciones de Pichincha, mediante auto del 14 de diciembre de 2011, en el cual se determinó la permanencia irregular del accionante y dispuso su deportación al país de origen o al que lo acoga, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Migración²¹.

En otras palabras, se observa que la determinación de permanencia irregular y la disposición de deportación, a la que hace referencia la Primera Sala de Garantías Penales en su fallo, se efectuó luego de que el ciudadano Ota Jhon presentó el recurso extraordinario de revisión, cuyo trámite, conforme lo revisado, no impide que el recurrente sea deportado.

Luego de esta reflexión, los jueces en su fallo advierten respecto de la nota N.º 409/DR-2012 del 18 de enero de 2012 (fs. 94) a través de la cual, la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración certifica que el ciudadano nigeriano Ota Jhon, no cuenta con la condición de solicitante de refugio ni de refugiado, toda vez que el recurso de revisión presentado respecto de la solicitud de refugio, fue negada mediante la resolución MRECI-DREF-2011-0613-M.

¹⁹ Decreto 1182, artículo 47.- Se podrá interponer recurso de apelación, en sede administrativa, frente a las resoluciones de la Dirección de Refugio y de la Comisión. Para la resolución de estos recursos es competente, en segunda y definitiva instancia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, quien resolverá dentro del plazo de dos meses a partir de su fecha de interposición. La resolución de las solicitudes de refugio en segunda instancia pone fin a la vía administrativa y el solicitante deberá ser deportado. Mientras la apelación esté pendiente de resolución, la persona interesada podrá permanecer en el país, hasta que exista una decisión definitiva. En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración renovará el certificado que garantice su permanencia en el Ecuador hasta la expedición de la resolución definitiva.

²⁰ *Ibidem*, artículo 50.

²¹ Ley de Migración, artículo 19.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por conducto del Servicio de Migración de la Policía Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos:

I.- Quien hubiere ingresado al país sin sujetarse a la inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios;
II.- Con las excepciones previstas en otras disposiciones legales, quien hubiera sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estuviere comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión de esta Ley;
III.- Quien hubiera sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto; y,
IV.- Los delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial.

Es así que, los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al advertir que el accionante no goza de calidad de solicitante de refugio ni de refugiado, determinaron que: (...) el proceso de deportación es legal y no existe privación de la libertad, detención ilegal, arbitraria o ilegítima que pueda haber vulnerado derechos y garantías constitucionales, o que se haya demostrado que está en peligro la vida o la integridad física de la persona privada de la libertad, presupuestos indispensables para que prospere la presente acción de garantías constitucionales.

En otras palabras, los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha determinaron que en el presente caso no hubo detención o privación de la libertad de forma ilegal, arbitraria o ilegítima ya que el ciudadano Ota Jhon no contaba con la calidad de solicitante de refugio al momento de dictar su resolución, lo cual, era el principal alegato del accionante dentro de la acción de hábeas corpus y de la presente acción extraordinaria de protección.

En el caso *sub examine* se observa que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha han empleado en su argumentación normas constitucionales acordes con la acción puesta en su conocimiento, en la especie, el artículo 89 de la Constitución de la República, analizando a la luz de esta disposición constitucional la pertinencia o no de la apelación interpuesta; adicionalmente, contrastan los hechos fácticos con la normativa contenida en la Ley de Migración, aquello para denotar que no existe vulneración del derecho constitucional alegado por el recurrente.

Por lo expuesto, los jueces han aplicado normas constitucionales, legales y reglamentarias claras, previas y públicas determinando que la acción de hábeas corpus no es procedente en vista de que no existe detención ilegal, arbitraria o ilegítima, debido a que el accionante entró a territorio ecuatoriano sin haber regularizado su situación de permanencia legal en el país además, que el recurso de apelación presentado fue negado por la autoridad competente y el trámite del recurso extraordinario de revisión planteado por el accionante no impide que este sea deportado.

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 presente acción extraordinaria de protección.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Llor, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0560-12-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 09 de junio 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 03 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 172-15-SEP-CC

CASO N.° 0861-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el abogado Antonio Angulo Estupiñán en calidad de subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos en contra de la sentencia del 06 de abril de 2010 a las 10h49, dentro de la acción de protección N.° 168-10-2, emitida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certifica el 30 de junio de 2010, que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.° 0861-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección mediante auto del 30 de noviembre de 2010 a las 17h24.

Una vez posesionada la Primera Corte Constitucional, el 06 de noviembre de 2012, habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 30 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

El señor Víctor Manuel Albán Sánchez en su calidad de secretario general del Sindicato de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros SOMEK - Guayas, interpuso acción de protección en contra del abogado Antonio Angulo Estupiñán, subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos, toda vez que este último se negó a refrendar los títulos extendidos dentro de los cursos de capacitación y titulación realizados por la organización sindical que representa, una vez que los mismos culminaron.

En primera instancia, el Juzgado Sexto del Trabajo del Guayas en la sentencia emitida el 29 de enero de 2010 a las 16h55, aceptó la demanda presentada, disponiendo que la autoridad demanda proceda a registrar y refrendar inmediatamente todos y cada uno de los títulos de la tercera y cuarta promoción de capacitación profesional impartidos por el SOMEK - Guayas.

En segunda instancia, la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante la sentencia del 06 de abril de 2010 a las 10h49, resolvió rechazar la apelación interpuesta y se ratificó en todas sus partes de la resolución de primer nivel.

Posteriormente, el abogado Antonio Angulo Estupiñán, subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 06 de abril de 2010 a las 10h49, dictada por Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia del 06 de abril de 2010 a las 10h49, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 168-10-2, la misma que en su parte pertinente, señala: “(...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS**

LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve: rechazando las apelaciones interpuestas con los razonamientos agregados en este fallo, se ratifica en todas sus partes la resolución del primer nivel (...).”.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo expresó que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que debió haber fundamentado y expuesto la norma jurídica en la que constan las atribuciones y facultades legales del subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos, que le faculta autorizar y refrendar títulos de operadores y mecánicos, de escuelas y cursos no autorizados por la Ley y el Reglamento.

Señaló que se vulnera el artículo 226 de la Constitución, siendo inejecutable la sentencia recurrida que ratifica el fallo emitido por el juez sexto de trabajo del cantón Milagro, ya que el subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos, no puede atribuirse funciones y competencias que la Ley N.º 68, publicada en el Registro Oficial N.º 144 del 14 de junio de 1967 y su reglamento de aplicación no le conceden, así como refrendar ni autorizar título alguno en contra de ley expresa.

Asimismo, el accionante sostuvo que no es verdad que exista un pronunciamiento de la Corte Constitucional (antes Tribunal Constitucional) que disponga expresamente la legalización de los cursos de capacitación organizados por el Sindicato de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros del Guayas, pues tanto el fallo del juez de instancia cuanto del Tribunal Constitucional –caso N.º 1242-2007-RA–, se refieren al curso organizado con anterioridad a la interposición de la acción de protección N.º 168-10-2 y la presente acción constitucional, no siendo posible su aplicación a posteriores cursos –tercera y cuarta promoción–; tratándose de una facultad que le corresponde al FEDESOMEK y al director nacional de empleo de conformidad con la ley.

Advirtió que la base legal que faculta tanto a la Federación Ecuatoriana de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros (FEDESOMEK) y al director nacional de empleo, para la supervisión y fiscalización de los cursos de capacitación profesional son el Decreto Ejecutivo N.º 068, publicado en el Registro Oficial N.º 144 del 09 de junio de 1967, cuyo artículo 1 dispone que el FEDESOMEK podrá organizar escuelas de capacitación profesional, sea por ella misma o a través de sus sindicatos, siempre que estos se encuentren autorizados por el FEDESOMEK. Además, el Reglamento General de Funcionamiento de las Escuelas de Formación Profesional y Cursos de Capacitación y Titulación de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 194 del 14 de noviembre de 1997, establece en el artículo 2 que el FEDESOMEK organizará bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, escuelas de formación profesional y programará cursos de capacitación profesional.

El actor mencionó que la Ley y el Reglamento no permiten que el SOMEK - Guayas solicite de forma independiente de la FEDESOMEK, la celebración de acuerdos ministeriales que permitan su autonomía e independencia.

Subrayó que el subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos no es la autoridad competente para registrar o refrendar los títulos de cursos de capacitación organizados por un sindicato que no pertenece al FEDESOMEK, ya que la competencia nace de la ley y a través de una resolución cualquiera que fuere no se puede esquivar dichas competencias y atribuciones.

Que el SOMEK - Guayas fue expulsado de la FEDESOMEK, por lo tanto, el primer curso de capacitación por titulación profesional realizado por dicho sindicato provincial fue realizado por cuenta propia cuando ya no era filial de FEDESOMEK, incumpliendo lo que establece la ley que ampara dichas titulaciones.

Pretensión concreta

El legitimado activo solicita lo siguiente:

(...) al no existir acto violatorio del ordenamiento constitucional vigente y que ha motivado la acción del señor Víctor Manuel Albán Sánchez en aquel entonces, Secretario General del Sindicato de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros SOMEK del Guayas, y por ser autoridad incompetente para la ejecución del fallo que estoy impugnando, solicito (...) se sirvan admitir a trámite la presente Acción Extraordinaria [sic] de Protección y dejar si [sic] efecto la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, dentro de la Acción de Protección No. 168-10-2.

Contestación a la demanda

Los doctores Guillermo Timm Freire, Edison Vélez Cabrera y Rodrigo Saltos Espinoza, jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante oficio s/n, manifestaron que la acción de protección fue expedida dentro de las disposiciones constitucionales vigentes, toda vez que de conformidad con el artículo 66 numeral 13 de la Constitución, se reconoce el derecho de asociación y complementariamente, el artículo 326 numeral 7 ibídem, garantiza el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras para formar sindicatos u otras formas de organización, a afiliarse y desafiliarse libremente; por tales razones, dentro del presente caso, según consta del Acuerdo Ministerial N.º 294-05 del 20 de abril de 2005, en el cual el SOMEK – Guayas, haciendo uso del derecho antes citado no es afiliada a la FEDESOMEK.

Que el SOMEK - Guayas tenía la facultad de organizar cursos para el mejoramiento de sus asociados, los mismos que se beneficiarían con el correspondiente certificado, significando progreso profesional y laboral.

Que existe como antecedente la resolución expedida por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, caso N.º 1242-2007-RA que autorizó al Sindicato de Operadores y Mecánicos de Equipos Camineros del Guayas SOMEK.

Comparecencia de terceros

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señala la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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 definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Determinación y resolución 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:

La sentencia del 06 de abril de 2010 a las 10h49, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, que confirma la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, 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 fundar 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 considerarían nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido.

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 el cumplimiento de 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 se usaron para sustentar un fallo.

De lo expuesto, se desprende que tanto los elementos fácticos cuanto los argumentos jurídicos que se aplican por parte de los operadores de justicia, deben guardar un vínculo estrecho que permita llegar a una conclusión razonada y fundada en la resolución de un caso concreto.

La Corte Constitucional¹ se ha pronunciado respecto de la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

(...) Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que ha usado la Corte Constitucional para determinar que una decisión se encuentra bien motivada²:

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido que para que una decisión se encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: a) razonabilidad, b) lógica, y c) comprensibilidad; 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 examine*, en cuanto a la verificación del requisito de la razonabilidad, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas en la expedición del fallo objeto de impugnación, señalan respecto del objeto de la acción de protección que, “(...) es la parte esencial que tiene que considerarse para resolver el presente trámite [sic], de conformidad también con el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)”. Y, adicionalmente, dentro de la *ratio decidendi* de la sentencia, se invoca la Resolución N.º 1242-2007-RA, expedida por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional dentro de una acción de amparo constitucional, que a decir de los jueces tenía identidad jurídica con el caso *sub examine*, por cuanto “(...) se resolvió un caso similar ante la concurrencia de elementos como un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública, que viole cualquier derecho consagrado en la Constitución que este acto u omisión amenace con causar un daño grave (...) siendo la pretensión del accionante se supere la omisión en que habría incurrido el subsecretario del Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos y al no suscribir los títulos correspondiente [sic] a entregarse a los cursantes (...)”. De esta manera, se observa que el Tribunal de Alzada confundió y usó indistintamente la naturaleza del recurso de amparo, previsto en la Constitución Política de 1998 con la de la acción de protección, consagrada en el marco constitucional vigente.

Frente a esta aseveración, cabe señalar que de acuerdo al artículo 88 de la Constitución de la República, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en el articulado constitucional, siendo procedente cuando existan vulneraciones a derechos por actos u omisiones de autoridad pública y que no provengan de autoridad judicial. Su naturaleza conlleva la reparación integral de un derecho vulnerado, resolviéndose el fondo de la cuestión constitucional controvertida. Por su parte, el recurso de amparo previsto en el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, buscaba “(...) la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública”³, lo que le dotaba de una naturaleza más cautelar.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado⁴ que:

¹ Corte Constitucional. Sentencia N.º 024-13-SEP-CC del 07 de junio de 2013.

² Corte Constitucional. Sentencia N.º 121-14-SEP-CC de 06 de agosto de 2014.

³ Constitución Política de la República del Ecuador codificada en 1998. Art.95.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 0977-11-EP, sentencia No. 070-15-SEP-CC.

En consecuencia, si tomamos como punto de partida que el objeto perseguido a través de una acción de amparo a la luz de la Constitución de 1998 y la Ley de Control Constitucional, es distinto al perseguido con la acción de protección previsto en la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional vigentes, hace que la causa petendi a analizar así como también la pretensión a alcanzar con las mismas, no se puedan asemejar.

En el caso *sub examine* los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al invocar la resolución precitada del ex Tribunal Constitucional y emplearla como parte de la *ratio decidendi*, asimilaron las acciones de amparo y la de protección, inobservando las disposiciones constitucionales y legales respecto del objeto de la acción de protección, por lo que la sentencia impugnada incumple con el requisito de razonabilidad.

Por otra parte, el requisito de la lógica deviene de una debida correlación entre las premisas fácticas y las normas que se aplican al caso concreto para obtener una conclusión razonada, la misma que conlleva al juez a tomar una decisión coherente; es decir, la concatenación entre las premisas que conforman el fallo con la resolución final del caso.

En esa línea, consta a fojas 126 y vta., del expediente, la sentencia expedida por los jueces del Tribunal *ad quem*, que contiene los siguientes hechos: “CUARTO.- Tratándose en definitiva de la negativa de registrar y refrendar títulos de la tercera y cuarta promoción de capacitación profesional organizada por S.O.M.E.C es decir de una omisión que surte sus efectos en el territorio en que residen (...) los alumnos de la tercera y cuarta promoción (...) el Subsecretario es del Litoral y Galápagos [sic] es la autoridad del Trabajo de la región y corresponde a esa área la solicitud planteada por S.O.M.E.C. (...)”; y, “QUINTO.- Que mediante resolución No. 1242-2007-RA, dictada por la Tercera Sala de lo que fue el Tribunal Constitucional se resolvió un caso similar ante la concurrencia de elementos como un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública (...) es decir que la legitimidad de un acto impugnado no solo se basa en el estudio de la competencia sino también de su forma, contenido, causa y objeto, siendo la pretensión del accionante se supere la omisión en que habría incurrido el subsecretario del Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos (...)”.

Los argumentos citados en el párrafo anterior evidencian que la prescripción normativa utilizada por el Tribunal de Alzada, partió de una premisa falsa al identificar como iguales a la acción de amparo, prevista en el marco constitucional de 1998 con la acción de protección, contenida en el presente marco constitucional, pretendiendo determinar una identidad fáctica, procesal y normativa inexistente entre una causa resuelta por el ex Tribunal Constitucional y la causa *in examine*.

Partir de esta falsa premisa dota también de falsedad al juicio de valoración normativa, debido a que, como se ha expuesto, la acción de protección no es asimilable a la acción de amparo prevista en el marco constitucional

anterior. Por este motivo, se determina que los jueces, al confundir la naturaleza jurídica de los casos que sometieron a comparación, identificando como iguales a garantías jurisdiccionales distintas, emiten una resolución ilógica que parte de una premisa falsa.

De manera que, queda evidenciado que los jueces en su sentencia, no han conectado los hechos en los que se circunscribe la causa con la normativa vigente y aplicable al caso concreto y a partir de ello, han llegado a una decisión ilógica e incoherente, con lo que queda evidenciada su falta de motivación.

Por su parte, en lo que respecta al requisito de la comprensibilidad queda demostrado que al ser el fallo del Tribunal *ad quem* irrazonable e ilógico, no puede ser comprensible, incumpléndose de igual forma este parámetro de la motivación.

En conclusión, este Organismo constitucional determina que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

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 consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
 3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 06 de abril de 2010, a las 10h49, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 168-10-2.
 - 3.2 Disponer que se realice el sorteo correspondiente para definir otro Tribunal de la Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que resuelva la causa, respetando los derechos constitucionales de las partes y las garantías del debido proceso.
 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: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0861-10-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 martes 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 173-15-SEP-CC

CASO N.° 1040-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción ha sido propuesta ante la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por Vicente Robledo Guerra Mendoza, quien comparece por sus propios derechos fundamentado en los artículos 94 de la Constitución de la República, 60 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y deduce acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 9 de mayo de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo

innumerado agregado a continuación del numeral 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional certificó, el 18 de junio de 2013, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 15 de octubre de 2013 a las 12h50, admitió a trámite la acción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.° 501-CCE-SG-SUS-2013 del 4 de diciembre de 2013, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de la misma fecha, 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 13 de enero de 2015 a las 12h30, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección.

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que posee desde el año 1987 conjuntamente con su cónyuge, como propietarios legítimos y poseedores perpetuos el bien signado con el número 30-2 de la Manzana 5 de la ciudadela Cogra, Km 3½, de la parroquia Tarqui del cantón Guayaquil, que fuera propiedad de la señora María Luisa García Arroyo, adquirido en 1959 con cláusula liberatoria acorde a lo establecido por el Código Civil vigente a esa fecha.

Señala que tras la disolución del vínculo matrimonial de la expropiataria del inmueble, esto, el 2 de julio de 1971, jamás se hizo constar en dicha sentencia la denuncia de bienes patrimoniales adquiridos dentro de la sociedad conyugal; es decir, no hubo nada que partir y así lo consideró el juez frente a los hechos ni existiendo mandato alguno de inscripción de inmuebles en beneficio de alguno.

Establece que pese a lo señalado, el 10 de febrero de 1988 el exconviviente de la señora María Luisa García Arroyo –anterior propietaria–, el señor Pedro Héctor Guerra Gavilanes, se suscribe como poseionario del bien inmueble y el 18 de marzo del mismo año, el juez séptimo de lo civil del Guayas le otorga la posesión efectiva proindivisa de los bienes dejados por su exesposa.

Frente a estos hechos, en el año 2007, Pedro Héctor Guerra Gavilanes propone una demanda de inquilinato aduciendo la existencia de un contrato tácito de arrendamiento desde el mes de octubre de 1987, violentando lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Inquilinato, proceso en el cual el juez cuarto de inquilinato de Guayaquil le otorgó la calidad de propietario del bien inmueble antes mencionado, cuestión que en segunda instancia es confirmada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materas Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

De esta forma se ordenó la desocupación del bien inmueble, violentando sus derechos constitucionales, tomando en cuenta además que el artículo 9 de la Ley de Inquilinato señala que “los arrendatarios inscribirán sus predios en el Registro de Arrendamientos de Predios Urbanos”; sin embargo, el actor del juicio de inquilinato inscribe el predio y se hace otorgar de la Municipalidad de Guayaquil un certificado donde lo hacen aparecer como supuesto propietario y arrendador, situación que contraviene lo establecido en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución.

También manifiesta que el Código de Procedimiento Civil determina en su artículo 346, que una de las solemnidades sustanciales en todo juicio es la legitimidad de personería, mientras que el artículo 344 del mismo cuerpo legal señala que la omisión de las solemnidades anula el proceso, razón por la cual el actor del juicio de inquilinato tuvo la obligación de legitimar su comparecencia, más nunca lo hizo, pese a sus repetidas solicitudes dentro del proceso, situación que tampoco fue requerida por los jueces de instancia.

De esta manera señala que se ha vulnerado el derecho al debido proceso, puesto que no se ha considerado en su favor la escritura de transferencia de dominio, el certificado del Registro de la Propiedad y la sentencia de divorcio inscrita que se ha mencionado en líneas anteriores, que demuestran que el señor Pedro Héctor Guerra Gavilanes carecía de la calidad de legitimado activo para gestionar la demanda de inquilinato como supuesto propietario del bien inmueble.

A criterio del hoy accionante, otra de las violaciones radica en que el juez de primera instancia en su sentencia reconoce como propietario del bien inmueble a Pedro Héctor Guerra Gavilanes, por el solo hecho de no constar de autos del juicio de divorcio previo, que se haya efectuado la liquidación de la sociedad conyugal; mientras que, en segunda instancia, la Sala de Conjuces no tomó en cuenta en el texto de su sentencia la contradicción esencial formulada por el hoy accionante en su recurso de apelación, cuando tenía la obligación de hacerlo. Por último, el auto que inadmite el recurso de casación, no realiza una debida fundamentación, situación que acarrea indefensión.

Petición concreta

El accionante expresamente, solicita: “La suspensión inmediata de todos y cada uno de los efectos de la resolución de 9 de mayo de 2013 a las 11h00 dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia”.

Argumentos de la parte accionada

La Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, pese a ser debidamente notificados, no presenta el informe requerido en la providencia del 13 de enero de 2015.

Argumentos de los terceros con interés

Mediante escrito presentado el 26 de enero de 2015, Pedro Héctor Guerra Gavilanes en calidad de tercero con interés, dentro de la presente causa, manifiesta que la acción propuesta es ilegítima, pretendiendo que se revise la prueba actuada sin que además, cumpla con lo establecido por el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A su criterio, la acción planteada simplemente se centra en hacer una enunciación de los hechos, sin que logre demostrar de alguna manera los derechos violados, debido a que es un simple relato del accionante, siendo además, asuntos de legalidad.

Argumentos de la Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 29 de enero de 2015, el abogado Marcos Édison Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, fijó el casillero N.º 18 para recibir futuras notificaciones.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente del auto dictado el 9 de mayo de 2013 a las 11h00, por Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia:

SEXTO: ANALISIS Y RESOLUCIÓN

6.1 Para que prospere el recurso de casación, deberá reunir recurso de fondo y de forma que se hallan imperativamente señalados por la ley de la materia. Los requisitos de fondo se refieren a la clase de sentencias recurribles (artículo 2), legitimidad –parte procesal, que sufra agravio– (artículo 4) y del tiempo en que se lo puede deducir (artículo 5); los cuales fueron analizados ya, en los considerandos anteriores.

6.2 los requisitos de forma se hallan especificados en el artículo 6, siendo todos ellos de necesaria e ineludible concurrencia. 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

En este momento corresponde analizar el cumplimiento de los formales. Se identifica la sentencia de la que recurre, individualiza el proceso y señala quien participó como actores y demandado; (1er requisito cumplido) menciona que se han infringido las normas contenidas en los Art. 69 del Código de Procedimiento Civil; el Art. 9 de la Ley de Inquilinato, el 112 y 115 de la Ley de Inquilinato, 274 del Código de Procedimiento Civil, como el Art. 76 numerales 1, 4 y 7 letra c) de la Constitución “Política” de la República del Ecuador. (2do Requisito cumplido) funda el recurso en la causal segunda, tercera, cuarta, quinta del Art. 3 ejusdem.

La segunda y tercera causal contienen tres conceptos de infracción, “indebida aplicación, falta de aplicación y errónea

interpretación”. Por la segunda se denunciarán los vicios procesales; por la tercera las violaciones ocasionadas en la valoración probatoria. Entonces para la correcta formulación se hará constar 1) norma infringida; 2) concepto de infracción; 3) causal; 4) Fundamentación. La correlación de los cargos es fundamental para que prospere el recurso; por eso los ataques pueden presentarse en forma separada o conjunta, lo importante es que estén adosados a una de las causales de las previstas en el artículo 3 de la Ley de la materia.

La causal cuarta llamada por la doctrina “de incongruencia” se presenta al cotejar o confrontar la parte resolutive del fallo con las pretensiones propuestas, más en el recurso se afirma que no se ha justificado la calidad de propietario, que se ha utilizado testigos falsos que la posesión efectiva no justifica el dominio por ello estimamos que el impugnante incurre en la incertidumbre y evidencia desconocimiento de la técnica recursiva en casación, por lo que torna en inepto el recurso y carente de fundamentación, pues solamente cuando la postulación se ha realizado observando los requisitos sustanciales y formales es admisible.

Si bien es verdad que la causal quinta determina que es casable una sentencia cuando esta no contuviere los requisitos o en ella se adopte decisiones contradictorias incompatibles, se debe tomar en cuenta:

- a. Que el fallo o el auto materia del recurso de casación no contenga los requisitos exigidos por la ley esto es parte expositiva, considerativa y resolutive y los requisitos externos como la motivación y la fundamentación; y, b) la exposición de motivos, que permitan determinar el yerro que ha incurrido el juzgador de instancia al dictar el fallo.

La argumentación es deficitaria que no guarda relación ni con las causales, ni con los conceptos de infracción, se divaga en aspectos que fueron debatidos en las instancias correspondientes una relación “armónica” que distorsiona la naturaleza del recurso de casación y no permite vislumbrar los errores cometidos por los jueces de alzada.

Por lo expuesto, la SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL de la CORTE NACIONAL DE JUSTICIA **INADMITE** a trámite el recurso de casación formulado por VICENTE ROBLEDO GUERRA MENDOZA (...) sic.

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 que se presenten contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en atención a 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 del auto dictado el 9 de mayo de 2013 a las 11h00, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose esta como aquel mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. Esta garantía, por su naturaleza, no es concebida en nuestro ordenamiento jurídico como una instancia ulterior.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión constitucional controvertida y de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

La acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados por acción u omisión; sin embargo, resulta preciso acotar que para la procedencia de esta acción, es necesario que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, salvo que la falta de interposición de los mismos no fuese atribuible a quien ejerce la acción.

Problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho y la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho al debido proceso.

El auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 9 de mayo de 2013 a las 11h00, ¿vulnera la garantía de la motivación y como consecuencia el derecho al debido proceso?

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es necesario hacer referencia en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional del derecho al debido proceso y a la motivación, para acto seguido, emitir un pronunciamiento respecto de la existencia o no de vulneraciones de los derechos constitucionales antes mencionados.

Análisis constitucional

La Constitución establece, en el artículo 76 numerales del 1 al 7, las garantías básicas que caracterizan al debido proceso como: el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, la manera en que se obtengan las pruebas, el *in dubio pro reo*, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa, con sus garantías específicas.

En esta línea de ideas, respecto del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado que: “El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia”¹.

Como una de esas garantías específicas del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a la motivación en las resoluciones, el mismo que genera una obligación correlativa en la actuación de los operadores de justicia y que tiene su fundamento constitucional en el literal 1 numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, conforme al cual es imperativo 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 (...)”.

De manera complementaria, con respecto al mismo asunto, mediante la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 0227-12-EP la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto².

Corresponde a continuación analizar si efectivamente, en el caso *sub iudice*, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales caracterizados en líneas anteriores, estos son, el de la motivación y como consecuencia el del debido proceso.

La Constitución de la República en el artículo 437, establece como un requisito esencial de procedencia de la acción extraordinaria de protección la existencia de violación, por acción u omisión, del debido proceso u otros derechos reconocidos en la norma constitucional. Por tanto, el examen deberá centrarse en determinar si efectivamente se produce tal vulneración en los derechos y garantías básicas mencionadas en los párrafos anteriores en el auto impugnado, en las circunstancias que menciona el accionante.

El auto del 9 de mayo de 2013 a las 11h00, dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en el caso concreto, resolvió inadmitir el recurso de casación planteado en base a las causales 2, 3, 4 y 5 del artículo 3 de la Ley de Casación, con los argumentos expuestos en los antecedentes de esta sentencia.

Por lo expuesto hasta aquí, es necesario referir que en el caso *in examine* se debe partir del análisis descriptivo de la casación, puesto que a consideración del hoy accionante, la trasgresión de los derechos constitucionales surge al momento de dictarse el auto de inadmisión del recurso planteado.

Dado el carácter eminentemente técnico y dispositivo del recurso de casación, se exige que, para que el Tribunal de Casación pueda entrar a conocer el fondo de las cuestiones planteadas, debe analizar si el planteamiento de dicho recurso cumple una serie de requisitos exigidos por la ley que regula la materia, para su calificación y admisión, existiendo dos momentos de análisis, uno formal y otro de fondo.

De esta manera, la concesión del recurso de casación, encierra un primer momento formal de análisis en el que el juez u órgano judicial respectivo, resuelve sobre su aquiescencia a trámite en base a lo establecido en los artículos 6³ y 7⁴ de la Ley de Casación.

Una vez calificado el recurso de casación –habiendo concurrido las circunstancias señaladas en el artículo 7 de la materia– se establece el estudio de admisibilidad, que constituye un segundo momento de análisis formal en el que recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido, revisando nueva y únicamente los presupuestos formales exigidos por el mencionado artículo 7 de la Ley de Casación.

Resulta claro determinar que una vez realizado dicho análisis formal, se declarará si se admite o inadmite el recurso de casación, limitando su análisis a la verificación del cumplimiento de los presupuestos legales, más no al

¹ Corte Constitucional. Sentencia N.º 001-14-SEP-CC.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

³ Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

⁴ Art. 7.- CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

- 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;
- 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,
- 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

análisis de los mismos frente a los hechos descritos; de admitirse a trámite, este procederá conforme lo previsto en el artículo 13⁵ de la Ley de Casación, mientras que si se lo inadmite, se devolverá el proceso al inferior.

De esta cuestión se concluye que la inadmisión o rechazo del recurso de casación pone fin al procedimiento en razón de agotar los medios de reclamación en la vía ordinaria, por lo que su naturaleza se torna en definitiva, es decir, que el auto mediante el cual expresa la decisión es un auto con fuerza de sentencia.

En este sentido, la motivación en la fase de admisión del recurso de casación dentro del proceso, estará sujeta a la verificación y análisis de los presupuestos del artículo 7 de la Ley de Casación, siendo estos:

1. Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2 (los que ponen fin a un proceso de conocimiento y las providencias de ejecución);
2. Si se ha interpuesto en tiempo (término: 5 días, excepto las entidades del sector público que tienen 15 días); y,
3. Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior (requisitos formales, artículo 6).

Debiendo detallarse en relación al artículo 6 de la Ley de Casación:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

En razón de lo cual, para determinar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación se hará referencia estrictamente, al cumplimiento de los presupuestos descritos en la ley en relación a la constatación de la existencia de los argumentos que expliquen la aplicación indebida, falta de aplicación de la ley o errónea interpretación de normas de derecho. Es decir, que en este momento, solo se debe evaluar la concurrencia de dichos presupuestos.

Por ello, la argumentación del auto de admisión o inadmisión del recurso se agota en la constatación de los elementos exigidos por la norma y en el estudio formal de los fundamentos en que se apoya el recurso, debiendo estos –los fundamentos–, hacer posible la coexistencia de

las exigencias con las causales establecidas en la ley, más no referirse al análisis de materialidad de la pretensión, lo cual corresponde al estudio de fondo en el que se analizará o no las violaciones legales alegadas.

En este ámbito se establece que si se plantea la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de determinada norma legal, en la fase de admisión, se debe verificar que de entre los requisitos formales exigidos al casacionista, se haga constar también el argumento respecto de la norma que se aplicó indebidamente, se inaplicó o se interpretó erróneamente, sin que se revise el proceso previo.

De acuerdo a lo explicado en líneas anteriores, para efectos del análisis de la motivación, hay que empezar determinando que la razonabilidad de una sentencia o auto parte del fundamento argumentativo sustentado en el enunciado de principios y/o normas constitucionales o legales, respecto del caso a resolverse, ya que su desarrollo frente a los hechos del caso concreto permite alcanzar la tutela en relación a su aplicación como parte integradora de la decisión final a adoptarse⁶.

Respecto de este primer elemento –referido en líneas precedentes– se desprende que el auto impugnado hace referencia a normas constitucionales, pero solo en la medida de justificar su competencia, más nunca las contrasta con el desarrollo procesal, situación que impide que desarrolle las garantías básicas del debido proceso en referencia, así como que la aplicación de los derechos que les corresponden a las partes, no esté fundamentada en un sentido finalista.

Si bien la casación es un recurso eminentemente formal, no implica que en cualquiera de sus etapas –sea la de admisibilidad o procedibilidad– se deje de confrontar las actuaciones judiciales con los mandatos de la Constitución de la República. Esto, a más de ser necesario para velar por la observancia de la tutela judicial efectiva, hace más fuertes los argumentos utilizados por los administradores de justicia, toda vez que impide que se caiga en contradicciones o incongruencias al momento de aplicar las normas legales.

En el mismo sentido, la razonabilidad en las sentencias no solo se justifica en el detalle de las normas jurídicas referentes al caso concreto y menos aún a la justificación de la competencia, sino que, más bien, debe avanzar a establecer una fundamentación que viabilice claramente su aplicación, determinando de esta forma un desarrollo práctico de los derechos constitucionales, a través de la norma legal invocada o traída a relación.

Se observa que en el caso concreto, se señala como parte de la exigencia argumentativa de la decisión⁷, la referencia expresa a la Ley de Casación, mencionada en el texto del auto impugnado, tanto para justificar la legitimidad del recurso, como para fundamentar el mismo, pero deberá determinarse si su simple enunciación justifica la exigencia de la razonabilidad en el auto impugnado.

⁵ Art. 13.- TRASLADO.- Dentro del término de diez días posteriores a la recepción del proceso, la Corte Suprema notificará a las partes y ordenará en la misma providencia correr traslado a quienes corresponda, con el recurso deducido, concediendo el término de cinco días para que sea contestado fundamentadamente.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 229-14-SEP-CC.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 229-14-SEP-CC

El auto cuestionado establece en su relato jurídico:

La segunda y tercera causal contienen tres conceptos de infracción, “indebida aplicación, falta de aplicación y errónea interpretación”. Por la segunda se denunciarán los vicios procesales; por la tercera las violaciones ocasionadas en la valoración probatoria. Entonces para la correcta formulación se hará constar 1) norma infringida; 2) concepto de infracción; 3) causal; 4) Fundamentación. La correlación de los cargos es fundamental para que prospere el recurso; por eso los ataques pueden presentarse en forma separada o conjunta, lo importante es que estén adosados a una de las causales de las previstas en el artículo 3 de la Ley de la materia.

La causal cuarta llamada por la doctrina “de incongruencia” se presenta cuando al cotejar o confrontar la parte resolutive del fallo con las pretensiones propuestas mas en el recurso se afirma que no se ha justificado la calidad de propietario, que se ha utilizado testigos falsos que la posesión efectiva no justifica el dominio por ello estimamos que el impugnante incurre en la incertidumbre y evidencia desconocimiento de la técnica recursiva en casación, por lo que torna en inepto el recurso y carente de fundamentación, pues solamente cuando la postulación se ha realizado observando los requisitos sustanciales y formales es admisible.

Si bien es verdad que la causal quinta determina que es casable una sentencia cuando esta no contuviere los requisitos o en ella se adopte decisiones contradictorias incompatibles, se debe tomar en cuenta:

- a. Que el fallo o el auto materia del recurso de casación no contenga los requisitos exigidos por la ley esto es parte expositiva, considerativa y resolutive y los requisitos externos como la motivación y la fundamentación; y, b) la exposición de motivos, que permitan determinar el yerro que ha incurrido el juzgador de instancia al dictar el fallo.

La argumentación es deficitaria que no guarda relación ni con las causales, ni con los conceptos de infracción, se divaga en aspectos que fueron debatidos en las instancias correspondientes una relación “armónica” que distorsiona la naturaleza del recurso de casación y no permite vislumbrar los errores cometidos por los jueces de alzada”.

El análisis del texto transcrito permite concluir que la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en el auto del 9 de mayo de 2013, incumple con el requisito de razonabilidad, ya que si bien lo fundamenta en la Ley de Casación, no logra precisar la correlación entre la aplicación de las normas contenidas en la misma, con el análisis por ellos efectuado, por la simple razón de que este, en el auto impugnado, no existe, ya que se limita a enunciar que el recurso planteado “no guarda relación ni con las causales, ni con los conceptos de infracción” y que “se divaga en aspectos que fueron debatidos en las instancias correspondientes”.

En la misma línea de ideas, abordando el análisis del requisito de la lógica en la motivación, es necesario recordar que la simple enunciación de la normativa legal no constituye su aplicación. En pos del desarrollo de los derechos constitucionales, estará dada por el análisis que

corresponde a cada caso tras la contrastación de los hechos invocados como vulnerados y la realidad jurídica del caso *in examine*.

En referencia de lo cual, se observa que, si bien la Sala de Conjuces hace alusión a lo que jurídicamente comprende la causal segunda y tercera, en ningún momento se refiere a la verificación del fundamento argumentativo frente a dichas causales –ejercicio exigido a los jueces–, más aún, cuando lo que se reclama a través de estas causales es determinar que en la fase de procedibilidad, pueda determinarse la existencia o no de nulidad insalvable, toda vez que se verifica la existencia del argumento que hace referencia a la falta de legitimidad activa del actor del proceso de inquilinato.

El auto impugnado también refiere a la causal cuarta como incumplida con el argumento que “el impugnante incurre en la incertidumbre y carece de la técnica recursiva en casación”, situación que no está del todo justificada, al ver que existe un argumento respecto de la falta de legitimación activa en el proceso, cuestión que al resolverse el fondo del asunto pudo ser determinante para analizar una posible omisión.

La Sala de Conjuces, al referirse a la causal quinta, concluye que esta prospera únicamente cuando “el fallo o el auto materia del recurso de casación no contenga los requisitos exigidos por la ley esto es parte expositiva, considerativa y resolutive y los requisitos externos como la motivación y la fundamentación, o la exposición de motivos, que permitan determinar el yerro que ha incurrido el juzgador de instancia al dictar el fallo”, cuestión que responde a un análisis de fondo, ya que en la fase de admisibilidad lo único que se busca es la verificación de los presupuestos exigidos por la ley por lo que revisar la sentencia o auto impugnado extralimita las facultades de los jueces en la etapa de análisis formal del recurso de casación.

De este modo, el elemento de la lógica, tampoco se ve solventado, toda vez que la aplicación de las normas de la Ley de Casación, se basa en un simple ejercicio de adecuación de la norma en abstracto, pues no existe una argumentación enfocada en el desarrollo de los hechos del recurso en el caso concreto, en base a las exigencias planteadas; esto impidió que los derechos de las partes, acorde a la normativa legal, sean tutelados, pues solo se llegó a su descripción y enunciamiento.

En función de las prescripciones normativas traídas a relación en el caso a examinar, la Sala tuvo la obligación de fundar el desarrollo del texto argumentativo del auto hoy impugnado en el ejercicio interpretativo de la solicitud –recurso de casación– con el espectro de lo regulado por la norma legal –Ley de Casación– para llegar a una conclusión.

En cuanto al requisito de la comprensibilidad, entendida esta como la expresión correcta y afín del lenguaje, a través del cual, se establece la correlación de todos los aspectos que integran la decisión judicial, en el caso en estudio, al no estar enfocada en el desarrollo de premisas claras, no deriva en un relato acertado, en cuanto a cómo la aplicación

de las normas legales se ajustan a los hechos y sobre todo a la Constitución de la República, situación que impide la presencia de dicho requisito.

Los juzgadores, al no plantear justificativos válidos que pongan en evidencia la aplicación de las normas de casación respecto del recurso planteado, impiden el desarrollo comprensible del texto del auto dictado, pues, simplemente, no detallan la forma y en qué medida la regla legal interviene con su regulación, en relación a los planteamientos establecidos en el recurso, situación que afecta también a la tutela judicial efectiva.

De lo señalado también se puede referir que en la tramitación de la causa no se ha cumplido con las reglas del debido proceso pues no se ha dictado un auto debidamente motivado, pues, como se ha indicado en los párrafos precedentes, los argumentos utilizados, no han enfocado el fundamento jurídico concreto que respalde procesalmente la *decisum* al que han llegado los jueces.

Se reitera que el solo enunciar las normas legales de casación, no justifica ni implícitamente el desarrollo argumentativo necesario para aplicar la norma, pues, este ejercicio responde a un nivel de abstracción mayor al detallado en la resolución del recurso.

En conclusión, el auto del 9 de mayo de 2013 a las 11h00, ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 9 de mayo de 2013 a las 11h00.
 - 3.2. Disponer que previo sorteo, la Corte Nacional de Justicia conforme otro tribunal que conozca el recurso de casación N.º 445-2012, conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, dictada por esta Corte.

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, 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 Llor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1040-13-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 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 174-15-SEP-CC

CASO N.º 0720-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 06 de marzo de 2012, por el abogado Ángel Raúl Purcachi Guachilema en representación del señor Luis Alfonso Yáñez Mena en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, el 27 de enero del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0001- 2012.

El 09 de mayo de 2012, la Secretaría General certificó, que en referencia a la acción N.º 0720-12-EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 30 de mayo de 2012, admitió a trámite la acción planteada por considerar que cumplía con los requisitos previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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.

Mediante sorteo de causas efectuado el 03 de enero de 2013 por el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 22 de octubre de 2014, avocó conocimiento y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Bolívar, el 27 de enero de 2012, la misma que reza lo siguiente:

(...) QUINTO.- ANÁLISIS DE LA SALA.- En la audiencia pública realizada el 17 de Diciembre del 2011, ante la Dra. Dolly Dávila de Del Salto, el recurrente se ratifica en los fundamentos de hecho y derecho de su demanda, al respecto indica en forma taxativa que Yáñez Mena, presentó su renuncia y se acogió a su jubilación, la misma que fue tramitada y acogida de conformidad al Art. 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público Vigente, de tal forma que este hecho nos indica claramente que no existió violación alguna en materia Constitucional, el legitimado pasivo cumplió con lo que establecía el Art 133 de la LOSCA(sic), vigente a la presentación de la renuncia, es indudable que de existir violación Administrativa, no Constitucional el recurrente tiene que reclamar, por esos derechos supuestamente violentados, aplicando el Art. 97 de la LOSCA(sic), (...) situación que en el presente caso no se lo hizo. En forma por decir ilegal e inconsulta, se pretende viabilizar la Acción Propuesta, hablando sobre la Ordenanza creada por el Gobierno Autónomo y Descentralizado del Municipio de Guaranda, Ordenanza que no puede aplicarse en este caso toda vez que las Leyes, permiten su aplicación y por tanto su cumplimiento, para lo venidero, no pueden tener por tanto que esta Ordenanza tenga efecto retroactivo, entendiéndose que la Ordenanza tiene vigencia desde el 20 de Abril del 2011. La renuncia aceptada para acogerse a los beneficios de la jubilación fue presentada el 17 de Febrero del 2010. (...), revisado el expediente el nombre del recurrente de esta Acción Yáñez Mena, no consta en ningún listado su nombre de tal forma que tampoco puede constar solicitud alguna para acogerse a este beneficio, que a lo mejor realizada oportunamente a lo mejor pudo haber sido considerada por la Jefatura de Recursos Humanos, para su planificación y a ser el seguimiento ante la Dirección

Financiera tal como lo dispone el Art. en referencia. Los operadores de Justicia, tenemos que cumplir estrictamente con la valoración de las pruebas, observar en estos casos si existe violación, Constitucional como se afirma en el escrito de comprobada, se tiene que advertir que el recurrente no observó jamás lo dispuesto en el Art. 39, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dentro de sus requisitos dice: La Acción de Protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos, 1.- violación de un derecho Constitucional, 3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. El Art. 42 del mismo cuerpo legal, al hablar de la improcedencia de la Acción dice: Que no procede, 1.- cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos Constitucionales. 3.- Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos. 4.- Cuando el acto Administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. En el presente caso no se siguió desde su inicio los lineamientos que establece la Ley en Materia Administrativa, el accionante tenía la vía expedita para plantear sus reclamos administrativos ante el órgano totalmente competente para ello como es el Tribunal Contencioso Administrativo, que ante un reclamo de esta naturaleza, tenía que pronunciarse. El Art. 1 del Ejercicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los Reglamentos Actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas Jurídicas Semipúblicas que causen estado, y vulnere un derecho o interés directo del demandante. Aquí está el argumento jurídico legítimo a donde tenía que acudir para un reclamo de esta naturaleza, además es necesario puntualizar que el Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público dice. Cesación de Funciones para acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación.- La UATH, establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación dentro de la planificación del Talento Humano, para el año en curso y el siguiente año, del ejercicio Fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria. La o el servidor que deseara acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos. Esta Disposición implica, petición escrita planificación y establecer la disponibilidad económica de la entidad en este caso no encontramos nada de lo que habla el Art. 108 antes señalado. Por todas estas consideraciones con aplicación a la Ley, el análisis cuidadoso de la Constitución y observando pormenorizadamente el expediente la Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, confirma en todas sus partes la sentencia subida en grado.- Ejecutoriada que sea la presente sentencia devuélvase el proceso al juzgado de origen (...).

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

El señor Luis Alfonso Yáñez Mena presentó acción de protección, el 09 de noviembre del 2010, en contra del acto

emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda con el que se procedió a liquidarlo luego de tramitar su renuncia.

La acción de protección fue conocida en primera instancia por el juez Primero de lo Civil de Bolívar, quien mediante sentencia del 30 de noviembre del 2011, la declaró improcedente, desechó la demanda y ordenó el archivo de la misma, declarándola injurídica, inconstitucional, inútil e ilegal.

Esta sentencia fue apelada por el señor Luis Alfonso Yáñez Mena, correspondiéndole su conocimiento a la Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, la misma que negó el recurso de apelación interpuesto y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

De esta sentencia el accionante presentó la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal en su demanda, manifiesta que:

Las sentencias dictadas en esta causa demuestran que la renuncia voluntaria presentada para acogerse a su jubilación, tuvieron un trato discriminatorio, ya que como ha sido demostrado, a otros trabajadores y servidores de la Municipalidad de Guaranda, en similares condiciones, si se les canceló los rubros establecidos en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Sostiene que en las sentencias de primera y segunda instancia, se ha evidenciado la “violación de la Constitución de la República”, que incorporó normas a favor de las personas adultas mayores y otros sectores vulnerables, que no puede ser abandonado al término de su vida laboral, peor aún discriminado, como ha ocurrido: “(...) al pretender evitar o eludir el pago que dispone el Mandato Constituyente N.º 2 en su Art. 8 (...) Es evidente que pretende que subsista con dos mil trescientos treinta y seis dólares con 68 centavos, que se me pagaron como jubilación se pone al compareciente en situación de riesgo (...)”.

Señala además, que en las sentencias materia de la presente acción extraordinaria de protección, no se aplicaron los pronunciamientos vinculantes realizados por parte de la Procuraduría General del Estado, los mismos que han determinado que cuando las personas hayan presentado su renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación se les debe aplicar lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Sostiene que las sentencias del Juzgado Primero de lo Civil y de la Sala de Garantías Penales de Bolívar han inobservado la procedibilidad de la acción de protección, conforme lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 001-10-PJO-CC; además, que las mencionadas sentencias, vulneran derechos establecidos

en los artículos 33, 66, 82, 229, 326 numeral 2, 36, 37 numeral 3, 38 numeral 9, 340 y 341 de la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente afirma que el hecho de que se manifieste en las sentencias, que se debe concurrir ante el Tribunal Contencioso Administrativo o ante una acción de incumplimiento de norma, deja evidenciado que se atenta a las normas del debido proceso consagradas en el artículo 76 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes, el accionante solicita: “(...) formulo la presente demanda de Acción extraordinaria de Protección, ante la Sala Especializada en razón de la materia, de la CORTE CONSTITUCIONAL, con la finalidad de que se solvante la violación grave de los derechos legales y Constitucionales adoptadas tanto por la jueza primera de lo Civil de Bolívar, como por ustedes (...)”.

De la contestación y sus argumentos

Argumentos de la parte accionada

Mediante oficio N.º 475-SEGPBJ del 27 de octubre del 2014, los doctores Álvaro Ballesteros Viteri y Hernán Cherres Andagoya, jueces provinciales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, señalan:

“(...) Cumpliendo con lo ordenado en oficio No. 220-CC-FMJV-JC-2014 de 23 de octubre del 2014, suscrito por el abogado Rodrigo Ugsha, Técnico Constitucional Jurisdiccional actuario del despacho de la Corte Constitucional del Ecuador; debemos señalar que según oficio No 474-SEGPB-S, suscrito por la Abogada Rita Célida Coloma Estrada, Secretaria Relatora (E) de esta Sala, se desprende que los procesos No. 2011-0343 de la Acción de Protección del Juzgado Primero de lo Civil de Bolívar, No. 2012-0001 de esta Sala Especializada de Garantías Penales de Bolívar y el No. 2012-0052 de la Acción Extraordinaria de Protección, presentada en esta Sala, han sido enviados a la Corte Constitucional del Ecuador, con fecha 7 de Mayo del 2012, según se desprende de las copias certificadas en el número dos se adjunta, impidiéndonos hacer el correspondiente informe. No firma el doctor Washington Bazantes Escobar, Juez Provincial, en virtud de que se encuentra con licencia (...)”.

Argumentos de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, no emitió criterio alguno sobre el asunto principal en disputa, solo señaló casilla constitucional para notificaciones.

Terceros con interés

Washington Ramsses Torres Espinoza y el doctor Aníbal García Nuñez, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda respectivamente, presentaron un escrito mediante el cual señalan casillero judicial para notificaciones, así también manifestaron:

“(…) que la sentencia dictada por la sala especializada de la Corte Superior de Justicia de Bolívar, con fecha 27 de enero del 2012, dentro de la Acción de Protección propuesta por el señor LUIS ALFONSO YÁNEZ MENA, en contra de los representantes legales del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda es la correcta, por cuanto no existe vulneración de ningún derecho constitucional o del debido proceso; pues, estos dos elementos fundamentales han sido examinados por la Sala en forma amplia y suficiente en la referida sentencia, la cual confirma la de primer nivel. Pues, esta Acción Constitucional en la vía propuesta no debió ser admitida a trámite alguno, por expresa prohibición del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de tal manera que, los suscritos representantes legales nos ratificamos en la referida sentencia de 27 de enero del 2012 (…)

De la audiencia pública

La audiencia pública se realizó mediante videoconferencia el 17 de noviembre del 2014 a las 11h00. Comparecieron los señores Bolívar Ulloa Purcachi, abogado patrocinador del señor Luis Alfonso Yánez Mena en su calidad de legitimado activo y, el doctor Aníbal Benjamín García Núñez, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, en representación del Municipio del cantón Guaranda, como tercero con interés en la causa. No comparecieron a esta diligencia los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, como tampoco el procurador general del Estado o su delegado, a pesar de la notificación previa constante de la razón sentada en autos.

El doctor Bolívar Ulloa manifestó que su defendido trabajó desde el 11 de diciembre de 1975 hasta el 17 de febrero del 2010 para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, como músico de la banda municipal; por lo que, conocedor de que el 28 de enero del 2008 entró en vigencia el Mandato Constituyente N.º 2 y que en su artículo 8 se determinaba el monto de las indemnizaciones de hasta siete salarios mínimos unificados del trabajador en general con un límite de doscientos diez remuneraciones, presentó su renuncia el 17 de febrero del 2010 ante el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guaranda de ese entonces, quien, según dijo, la aceptó por considerar que era para acogerse a la jubilación de músico de la banda municipal en la que trabajó durante 35 años, por lo que se dispuso que el departamento financiero realice la liquidación correspondiente y se notifique con el aviso de salida al seguro social.

Señaló además, que al momento de realizar su liquidación, el departamento financiero únicamente pagó la cantidad de dos mil trescientos treinta y seis dólares con treinta y ocho centavos, valor en el que no se incluyó lo determinado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, que si se lo aplicaba correctamente, es decir, siete remuneraciones por los años de servicio con un límite de doscientos diez remuneraciones de acuerdo a lo establecido en el mandato, daba un resultado de cincuenta mil trescientos cuarenta y ocho dólares que el alcalde se negó a pagar.

Manifestó que, por este motivo, su defendido, el señor Yánez Mena, presentó la reclamación administrativa correspondiente ante el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guaranda, el cual hasta al momento que el alcalde cesó sus funciones no dio contestación, por lo que considera que de acuerdo el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, operó el silencio administrativo y consecuentemente, la admisión del derecho que le correspondía.

El doctor Ulloa señaló además que la Municipalidad de Guaranda sí ha pagado a otros empleados y trabajadores lo que dispone el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y que el Municipio aprobó y emitió una ordenanza que disponía el estímulo económico para la jubilación a favor de los empleadores y trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, cuya motivación y finalidad fue aplicar y regular institucionalmente lo establecido en el artículo 8 de dicho mandato; como consecuencia de esta norma, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda ha pagado y sigue pagando a trabajadores y empleados.

Manifestó además que con la demanda que se presentó constan las resoluciones de la Procuraduría General del Estado en las que se ha determinado que en toda renuncia, para acogerse a la jubilación de quienes tengan ya capacidad de jubilarse como es el caso de su cliente, se les debe aplicar el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, es decir, siete remuneraciones por año hasta el límite de doscientos diez remuneraciones. Dijo que se ha acudió a esta instancia y se solicitó que se haga justicia, que se disponga los derechos que le corresponden a su defendido, tomando en cuenta que la Constitución de la República, el Código de Trabajo y Ley Orgánica del Servicio Público, pues consideran que los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

Posteriormente, el juez constitucional concedió la palabra al doctor Aníbal Benjamín García, quien compareció a la diligencia en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda y manifestó que examinado el expediente, no aparece que se haya violentado ninguna norma constitucional ni el debido proceso, por lo que se ratificó en su escrito presentado en forma oportuna al dar contestación y señalar domicilio judicial; señaló además, que el conflicto inició con la anterior administración municipal, no con la actual, con lo que deja contestado su pronunciamiento en la diligencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0720-12-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada ha vulnerado los derechos constitucionales señalados.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias o autos definitivos. 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.

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 acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que tal como sucede con las decisiones de autoridad pública, también las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Planteamiento de los problemas jurídicos

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar su análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida el 27 de enero de 2012, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de

la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

2. La sentencia expedida el 27 de enero de 2012, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones judiciales, determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida el 27 de enero de 2012, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Previo a pronunciarse sobre la presunta vulneración, es preciso revisar lo establecido por la Constitución de la República en cuanto al derecho a la seguridad jurídica: “Art. 82. El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a

la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (...)”.

La Corte Constitucional del Ecuador ha determinado 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 competen a cada órgano (...)”¹.

En el presente caso, el legitimado activo pone de manifiesto en su demanda que:

(...) Tanto la sentencia de primera instancia como de segunda, y que es materia de la presente Acción Extraordinaria de Protección viola los siguientes derechos (...) Art. 82 que reconoce el derecho a la seguridad jurídica que también es un derecho del que debo gozar en el sentido de que mis derechos no pueden ser afectados por decisiones que no nazcan del cumplimiento o mandato de lo que el ordenamiento jurídico dispone y que, como en el presente caso, es violado por una decisión de la autoridad pública que no tiene fundamento en ninguna norma jurídica puesto que no hay nada que ampare su decisión de no pagar los valores determinados en el Art. 8 del Mandato 2 (...).

La pretensión del accionante a través de esta acción extraordinaria de protección, es que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos constitucionales

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1795-11-EP.

frente a una supuesta inaplicación de la normativa jurídica por parte de los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Bolívar, específicamente, el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2,² hecho que considera ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y que habría ocasionado que los valores establecidos en la liquidación de su jubilación realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, no sean los que legalmente le corresponden.

(...) Como cualquier servidor público aspiraba que me liquidarán pagándome la liquidación legal, es decir cancelándome los valores que están determinados en el ordenamiento jurídico, a que se han acogido todos los servidores públicos, especialmente aquellos previstos en el mandato constituyente número dos. Sin embargo de forma injusta e ilegal, cuando se me pagó mi liquidación apenas se me entregó la suma irrisoria de DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS DÓLARES con 68 CENTAVOS, (fojas 44) valor en el que no se incluyó lo dispuesto en el mandato antes citado (...).

Frente a lo afirmado por el accionante, con el fin de establecer si en el caso *sub judice* existió o no vulneración de derechos constitucionales, esta Corte procederá a realizar un análisis de la sentencia expedida por los miembros de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar es así que, los jueces determinaron:

(...) se pretende viabilizar la Acción Propuesta, hablando sobre la Ordenanza creada por el Gobierno Autónomo y Descentralizado del Municipio de Guaranda, Ordenanza que no puede aplicarse en este caso toda vez que las Leyes, permiten su aplicación y por tanto su cumplimiento, para lo venidero, no pueden tener por tanto que esta Ordenanza tenga efecto retroactivo, entendiéndose que la Ordenanza tiene vigencia desde el 20 de Abril del 2011. La renuncia aceptada para acogerse a los beneficios de la jubilación fue presentada el 17 de Febrero del 2010 (...), revisado el expediente el nombre del recurrente de esta Acción Yánez Mena, no consta en ningún listado su nombre de tal forma que tampoco puede constar solicitud alguna para acogerse a este beneficio, que a lo mejor realizada oportunamente a lo mejor (sic) pudo haber sido considerada por la Jefatura de Recursos Humanos, para su planificación y a ser el seguimiento ante la Dirección Financiera tal como lo dispone el Art. en referencia (...).

(...) Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público dice. Cesación de Funciones para acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, y cesación por retiro por jubilación.- La UATH, establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación dentro de la planificación del

Talento Humano, para el año en curso y el siguiente año, del ejercicio Fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria. La o el servidor que deseara acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos. Esta disposición implica, petición escrita, planificación y establecer la disponibilidad económica de la entidad en este caso no encontramos nada de lo que habla el Art. 108 antes señalado (...).

A partir del texto citado, se ha podido comprobar que la sentencia ignora por completo la pretensión del accionante y realiza mecánicamente un análisis de legalidad de la causa, analizando normas jurídicas infraconstitucionales que nada tenían que ver con el caso; por ejemplo, se limitan a explicar porque la Ordenanza creada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Guaranda en el año 2011, no era aplicable. De forma automática determinan que no existe vulneración de derechos constitucionales, sin haber antes realizado un análisis que considere los principios y normas constitucionales, y legales aplicables al caso concreto. De este modo, sin comprobar la existencia o no de derechos constitucionales, establecieron que la vía para su reclamación era la contenciosa, desnaturalizando la acción de protección.

Adicionalmente, en la sentencia, se manifiesta que en el caso concreto no se ha tomado en consideración el artículo 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público; es decir, los jueces entienden que, para acogerse al retiro voluntario, el accionante debía presentar por escrito el deseo de beneficiarse del mismo con el fin de obtener de la unidad de administración de talento humano la planificación y la disponibilidad económica, lo cual, a su parecer, no ha ocurrido. Afirmación realizada por los jueces sin considerar que la expedición de esta norma fue posterior a la fecha en la que el señor Yánez Mena presentó su renuncia, con lo que se le da un efecto retroactivo a la ley, escenario que no está previsto en nuestro ordenamiento y que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

En consecuencia, del análisis realizado, se advierte que la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, al realizar un análisis de legalidad, desnaturalizó la garantía jurisdiccional de la acción de protección, contraviniendo lo dispuesto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales. Además, no realizaron un análisis prolijo del expediente, ni de los hechos y normas aplicables al caso, incumpliendo con su obligación de aplicar normas jurídicas previas, claras y públicas, por lo que la sentencia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. La sentencia expedida el 27 de enero de 2012, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones judiciales, determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

² El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntario o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

Previo a resolver el problema jurídico, es preciso revisar la normativa constitucional que tutela la garantía de la motivación, en tal virtud, se debe observar lo contemplado en la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal I que al respecto, establece:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados³.

En igual sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la motivación constituye un principio de la administración de justicia constitucional a través del cual los operadores de justicia se ven obligados a: “(...) 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”⁴.

Por su parte, esta Corte en su sentencia N.º 092-13-SEP-CC, determinó que la motivación se constituye: “(...) como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este (...)”⁵.

En base a lo expuesto, se entiende que la motivación de las resoluciones judiciales, constituye una obligación constitucional para los jueces de fundamentar y argumentar adecuadamente sus decisiones, dado que solo en virtud de una debida fundamentación, sus decisiones se legitiman ante la sociedad. Se requiere por tanto, que los jueces determinen con claridad los fundamentos jurídicos aplicados en el caso concreto y que la argumentación sea realizada de forma razonable, lógica y comprensible. En esta línea, 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 adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los

principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto (...)⁶.

En este sentido, para verificar que la actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario revisar si la misma ha sido estructurada bajo estos parámetros; es decir, si la decisión adoptada por el operador de justicia es razonable, lógica y comprensible.

La razonabilidad, como criterio argumentativo, implica que la resolución debe enmarcarse en los principios constitucionales y legales determinados en nuestro sistema jurídico, es decir, a través de este parámetro se verifican “(...) las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales utilizadas como fundamento de la resolución judicial (...)”⁷.

Por su parte, la lógica evalúa el razonamiento adoptado por el juez a efectos de obtener una conclusión basada en las premisas del caso concreto. En otras palabras, este requisito “(...) exige que tanto las premisas normativas y fácticas deban guardar coherencia y consistencia (...)”⁸.

Finalmente, la debida comprensibilidad de la decisión se verifica a través de un uso adecuado del lenguaje y que las ideas expuestas por el operador de justicia sean claras, de manera que se comprenda lo expuesto en ella. Es decir, constituye una obligación de los jueces “(...) redactar sus sentencias de forma clara, concreta, asequible y sintética incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte (...)”⁹.

Por lo que, corresponde a esta Corte examinar si la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección se encuentra correctamente motivada, bajo los parámetros explicados en líneas precedentes.

Los jueces de la Sala en su sentencia, establecieron que:

(...) En la audiencia pública realizada el 17 de Diciembre del 2011, ante la Dra. Dolly Dávila de Del Salto, el recurrente se ratifica en los fundamentos de hecho y derecho de su demanda, al respecto indica de forma taxativa que Yáñez Mena, presentó su renuncia y se acogió a su jubilación, la misma que fue tramitada y acogida de conformidad al Art. 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público Vigente, de tal forma que este hecho nos indica claramente que no existió violación

³ Constitución de la República del Ecuador, Art. 76 numeral 7 I).

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

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

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP

⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 10

alguna en materia constitucional, el legitimado pasivo cumplió con lo que establecía el Art. 133 de la LOSCA (sic), vigente a la presentación de la renuncia, es indudable que de existir violación administrativa, no Constitucional el recurrente tiene que reclamar, por esos derechos supuestamente violentados, aplicando el Art. 97 de la LOSCA (...) sic.

De la cita se puede apreciar que los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, se limitaron a enunciar y transcribir las normas infraconstitucionales supuestamente aplicables al caso, utilizando como único argumento lo expresado por el recurrente en la audiencia pública realizada en instancia, sin explicar la pertinencia de las normas utilizadas; esta decisión irreflexiva, hizo que no se realice un análisis respecto a la presunta vulneración de derechos constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC, señaló:

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

Por lo tanto, se desnaturalizó la acción y por consiguiente carece del elemento de razonabilidad.

Por otra parte, en cuanto a la aplicación por parte de los jueces de la ordenanza que establece un estímulo económico por jubilación a favor de los empleados y trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda y del artículo 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, tal y como ya fue analizado anteriormente, nunca se consideraron los antecedentes del caso, ignorando que dicha ordenanza y reglamento entraron en vigencia, mucho tiempo después de que el señor Yáñez Mena presentó la renuncia, por lo que eran inaplicables, generando que la sentencia no se enmarque en principios constitucionales y legales determinados en nuestro ordenamiento jurídico. Los jueces no se inteligenciaron en cuanto al fondo del caso, ignorando lo establecido en la Constitución y la ley aplicable, por lo que la sentencia carece de razonabilidad.

Respecto al elemento lógico que debe ser desarrollado dentro de la motivación de la sentencia, la Corte Constitucional ha manifestado que este es el que otorga coherencia entre las premisas y la conclusión¹⁰. En el caso *sub júdice*, no ha sido posible encontrar relación directa entre las premisas mayores, que tienen que ver con las normas aplicables al caso, las premisas menores relativas a los hechos del caso y la conclusión, ya que como se lo ha

demostrado, los jueces hacen referencia a una norma que no se encontraba vigente a la fecha en la que el señor Luis Alfonso Yáñez Mena presentó su renuncia, lo que ocasionó que se elaboren juicios de valor inexactos, estableciendo premisas, conceptos y conclusiones equivocadas; por lo que la decisión judicial impugnada basa su decisión en una afirmación automática de que no existió vulneración alguna en materia constitucional, sin realizar un análisis que tome en consideración los principios y normas constitucionales, y legales aplicables al caso concreto.

Finalmente, podemos afirmar que tampoco existe comprensibilidad en la sentencia, ya que como se lo ha explicado carece de razonabilidad y lógica; una resolución que no ha cumplido con estos dos elementos no puede ser comprensible ya que no existe concatenación coherente que permita comprender como y porqué se llegó a la conclusión.

Por consiguiente, se concluye que la sentencia emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, incumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad por lo que no cuenta con una motivación que garantice el debido proceso.

Con el fin de garantizar los derechos constitucionales de las partes, si bien la acción extraordinaria de protección, presentada por el señor Luis Alfonso Yáñez Mena, se refiere a la sentencia dictada por la Sala Penal Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, es necesario que sea considerado por esta Corte lo determinado en la sentencia del 30 de noviembre del 2011 a las 13h45, emitida por la abogada Dolly Dávila de Del Salto, jueza primera de lo Civil de Bolívar, con el fin de determinar si en primera instancia se respetaron los derechos constitucionales de las partes y de manera específica, si el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ha sido garantizado.

En la sentencia se señala:

(...) Según el Suplemento del Registro Oficial No. 466 del 13 de noviembre del 2008 en donde se publica las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte del pleno de la misma Corte Constitucional, en el capítulo IV, sección II que trata de la acción de protección de los derechos fundamentales, siendo esta normativa de carácter imperativa y obligatoria. De acuerdo al artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, los organismos y dependencias de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, entre otras están comprendidos en el sector público y los artículos 177 y 229 de la misma norma Constitucional en su inciso segundo indica (...) Uno de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos de acuerdo a lo establecido en el Art. 83 numeral 7 de la Constitución de la República que establece: “Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir”. En base a esta disposición legal debió haber recurrido el accionante ante el juez competente y las demás que corresponden. Los artículos 103 numeral 16 y el artículo 217 numeral 7 del

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

Código Orgánico de la Función Judicial el cual expresa que CORRESPONDE A LAS JUEZAS Y JUECES QUE INTEGRAN LAS SALAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONOCER LAS DEMANDAS QUE SE PROPONGAN CONTRA, actos administrativos; Art. 103 numeral 16 “Actuar cuando sus intereses entren en conflicto con los organismos de la función judicial”, esta norma constitucional indica ANTE LOS CORRESPONDIENTES, es como que se planteó una demanda de divorcio ante un Juzgado de Inquilinato; que el Juez no es competente para conocer asuntos legales que se hayan violentado, sino que se haya vulnerado derechos constitucionales, tal como lo exige el Art. 88 de la Constitución (...)”.

De lo expuesto, podemos apreciar que la argumentación realizada en la sentencia carece de razonabilidad, ya que al igual que la sentencia de segunda instancia, la jueza fundamenta su decisión en una afirmación mecánica, mediante la cual establece de que se trataría de un acto administrativo y que este puede ser impugnado por la vía judicial correspondiente, sin que se haya hecho un análisis de porqué se consideró que la vulneración no correspondía al campo constitucional.

Respecto al elemento de lógica, tal como se manifestó anteriormente, en la sentencia no se observa que se haya realizado un análisis constitucional del caso, es decir, nunca se desarrolló un contraste entre las premisas mayores (proporcionadas por la normativa aplicable) y las premisas menores (dadas por los hechos fácticos) con el fin de obtener una conclusión fundada en derecho, por lo que al no existir este ejercicio argumentativo, la sentencia no cumple el presupuesto lógico.

En relación al tercer requisito que refiere a la comprensibilidad de la resolución, es decir a la claridad en el lenguaje utilizado, en la sentencia, no se observa que esta haya sido redactada de forma ordenada, concreta, inteligible y sintética por lo que la misma no es clara; además al no haber cumplido con los requisitos de razonabilidad y lógica no es comprensible ya que no existe concatenación coherente que permita comprender como y porqué se llegó a la conclusión.

Por lo antes señalado, se confirma que la sentencia de primera instancia también incumplió los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad ya que no cuenta con una motivación que garantice el debido proceso.

Por todo lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia emitida el 27 de enero de 2012, por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar y la sentencia emitida el 30 de noviembre del 2011, por el Juzgado Primero de lo Civil de Bolívar, han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Otras consideraciones

Cabe destacar que la acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano; por un lado, tiene una dimensión subjetiva

respecto a la tutela de los derechos de las personas que alegan las vulneraciones en las sentencias y/o el proceso y por otro lado, una dimensión objetiva asociada con el establecimiento de precedentes jurisprudenciales en determinados patrones fácticos, es decir, la interpretación constitucional que deben observar los operadores jurídicos cuando existe analogía fáctica.

En tal virtud, la Corte Constitucional considera pertinente analizar mediante una acción extraordinaria de protección la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado; dado que la acción de origen proviene de una garantía jurisdiccional, afianzándose de esta forma el rol tutelar de derechos de los operadores de justicia en el constitucionalismo ecuatoriano¹¹.

Las garantías jurisdiccionales parten de la observancia del principio de “economía procesal”, en la especie, la concentración y celeridad, los mismos que conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional implican reunir la mayor cantidad de cuestiones debatidas en el menor número posible de actuaciones y providencias, así como ser célere, evitándose dilaciones innecesarias.¹² Frente a ello, debido a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, ante una vulneración de derechos constitucionales, corresponde a esta Corte establecer mecanismos efectivos tendientes a cesar o evitar aquella vulneración de manera pronta y eficaz.

Así, dada la doble dimensión de esta garantía una vez que se ha resuelto la pretensión del accionante en la acción extraordinaria de protección, y determinado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y motivación en la sentencia impugnada; esta Corte, en mérito del principio *iura novit curia*,¹³ procederá al análisis de los derechos constitucionales posiblemente afectados en el caso concreto en razón de que tanto los jueces provinciales, como el juez

¹¹ En todo caso, si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento 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 y cuestiones de legalidad. Corte Constitucional. Gaceta Constitucional No. 005, 27 de diciembre de 2013.

¹² Art. 4 LOGJCC.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios constitucionales:

11. Economía procesal.- En virtud de este principio, la jueza o juez tendrá en cuenta las siguientes reglas:

a) Concentración.- Reunir la mayor cantidad posible de cuestiones debatidas, en el menor número posible de actuaciones y providencias. La jueza o juez deberá atender simultáneamente la mayor cantidad de etapas procesales.

b) Celeridad.- Limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias.

c) Sanamiento.- Las situaciones o actuaciones afectadas por la omisión de formalidades pueden ser convalidadas por la parte en cuyo favor se establecen.

¹³ Art. 4 Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios:

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

de instancia no resolvieron sobre la vulneración o no de derechos constitucionales al conocer la acción de protección y el recurso de apelación presentado.

La pretensión del señor Luis Alfonso Yáñez Mena está fundamentada en que recibió a su criterio una injusta e ilegal liquidación elaborada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, al tramitar su renuncia voluntaria para acogerse a su jubilación, ya que según el accionante se omitió realizar el pago de la indemnización conforme lo dispuesto por el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Como antecedente, es necesario considerar que a la fecha en que el señor Yáñez Mena, presentó su renuncia, se encontraba vigente la Resolución SENRES-2009-00200, publicada en el Registro Oficial N.º 9 del 21 de mayo del 2009 y reformada mediante Acuerdo Ministerial N.º MRL-2009-00017 publicado en el Registro Oficial N.º 56 del 28 de octubre del 2009. Esta resolución establecía la normativa que fijaba los valores para las jubilaciones de los servidores públicos que se acogían a los beneficios de la jubilación; también definía el ámbito y el procedimiento a seguir a fin de que los servidores y servidoras puedan beneficiarse de los montos correspondientes por concepto de indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación; su artículo 3, reformado, establecía lo siguiente:

(...) Para el pago a los servidores públicos que se acojan a los beneficios de la jubilación, previamente las instituciones, entidades, organismos y empresas del sector público deberán contar con la certificación presupuestaria correspondiente para proceder a la aceptación de la solicitud escrita presentada a la UARHs, o ante quien hiciera sus veces dentro de la institución, **expresando su deseo de recibir la indemnización por renuncia o retiro voluntario para acogerse a la jubilación**, en los términos establecidos en la presente normativa (...). (Negrillas fuera del texto original).

Es así que de la revisión del expediente de primera instancia, podemos confirmar que a fojas 50, consta la renuncia presentada el 17 de febrero del año 2010 por el señor Luis A. Yáñez Mena, dirigida al arquitecto Gustavo Jaramillo V., alcalde del Gobierno Municipal del cantón Guaranda en la que expresamente, manifiesta:

“LUIS ALFONSO YANEZ MENA, titular de la cédula de ciudadanía 02005126-6, pláceme expresar un cordial y atento saludo, a la vez pongo en su conocimiento, **la decisión de presentar ante usted, mi renuncia irrevocable al cargo de Músico Municipal**, funciones que he venido cumpliendo a calidad, con respeto y lealtad hacia mis superiores”. (Negrillas fuera del texto original).

De este texto, no se aprecia que el accionante haya expresado su deseo de recibir la indemnización por renuncia o retiro voluntario para acogerse a la jubilación tal como lo mandaba el artículo 3 reformado, de la Resolución SENRES-2009-00200, en concordancia con el Mandato Constituyente N.º 2.

Al no haber presentado la solicitud conforme la normativa aplicable, la entidad pública discrecionalmente no

podía cumplir con los procedimientos establecidos, esto es, realizar las gestiones necesarias para contar oportunamente con la certificación presupuestaria correspondiente, proceder a la aceptación de dicha solicitud y pagar conforme al Mandato Constituyente N.º 2. Por ello, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, al amparo de lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, norma vigente a la fecha de la presentación de la renuncia, tramitó la separación del funcionario de su cargo y canceló el beneficio de jubilación, esto es, el derecho a recibir por una sola vez el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas como beneficio de jubilación¹⁴.

De esta forma, queda claro que el señor Luis Alfonso Yáñez Mena en su renuncia presentada de manera expresa, no se acogió a la jubilación, motivo por el cual no podía ser considerado como beneficiario de indemnización alguna contenida en el Mandato Constituyente N.º 2. Lo que hizo el accionante fue renunciar, ante lo cual, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, cumpliendo con el procedimiento establecido en la ley y en observancia de lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador,¹⁵ pagó los valores correspondientes al décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo, cuentas por pagar gastos en personal, inversiones en obras en proceso y otras indemnizaciones laborales, que el accionante las recibió; por lo tanto, no se vulneró ningún derecho constitucional, ya que la autoridad actuó bajo los límites de sus competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley.

Por lo expuesto, a partir del análisis integral realizado, esta Corte encuentra que en la especie no existe afectación de ningún derecho constitucional por lo que se debe disponer el archivo de la causa.

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:

¹⁴ Art. 133.- Beneficio por jubilación.- Los funcionarios y servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el Art. 101 de esta Ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes. En caso de reingreso al servicio público, el jubilado no tendrá derecho a este beneficio. Exceptuase de lo dispuesto en este artículo a quienes van a ocupar puestos de libre nombramiento y remoción. Los jubilados en general y los que recibían pensiones de retiro, solo podrán reingresar al sector público siempre que sus pensiones mensuales no superen los quinientos dólares de los Estados Unidos de América.

¹⁵ Art. 226. 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.

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de 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. En consecuencia del análisis realizado se dispone:
 - 2.1 Dejar sin efecto la sentencia emitida el 27 de enero del 2012 a las 15h03, por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar; así, como también, la sentencia emitida por el Juzgado Primero de lo Civil de Bolívar, el 30 de noviembre del 2011 a las 13h45.
4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso sub examine, no existe afectación a los derechos del accionante.

En consecuencia se dispone el archivo del proceso constitucional.

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 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 constitucionales 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0720-12-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 miércoles 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 175-15-SEP-CC**CASO N.º 1865-12-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Luis Anibal Cruz Balseca, por sus propios y personales derechos, el 02 de marzo de 2012, en contra de la sentencia emitida el 01 de febrero de 2012, por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 1638-2011.

El 23 de noviembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en relación a la presente causa, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 30 de enero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la presente acción, por considerar que cumple con los requisitos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado el 19 de febrero de 2013 por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 09 de septiembre de 2014, avocó conocimiento y dispuso la notificación con la demanda y la providencia al juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, a fin de que presente un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. De la misma manera, dispuso la notificación al procurador general de Estado.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada por el juez primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, dictada el 01 de febrero de 2012, dentro de la acción de protección N.º 1638-2011, que en lo principal menciona:

JUZGADO PRIMERO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE PICHINCHA. Quito, miércoles 1 de febrero de 2012, las 09h35. VISTOS: (...) TERCERA.- La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 88 determina, que la acción de protección puede interponerse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas que supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; CUARTA.- La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Artículo 39 señala, que el objeto de la acción de protección, es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos

Humanos; QUINTA.- El Estatuto Nacional en el Art. 173 declara, que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa, como ante los correspondientes Órganos de la Función Judicial. El Código Orgánico de la Función Judicial, concordante con el precitado mandato Constitucional, en el Artículo 31 establece, que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional; SEXTA.- La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Artículo 40 señala, que la acción de protección se podría presentar cuando ocurran los siguientes requisitos: “1. Violación de un derecho constitucional”; “3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. El Artículo 42 ibídem prevé, que la acción de protección de derechos no procede: “Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”; 3. “Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”; 4. “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz (...)”; SEPTIMA.- A la luz de las normas ut supra, la pretensión del accionante, esto es: se disponga el pago de los valores determinados en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, constituye un reclamo de mera legalidad, no comporta la violación de derechos, objeto de la acción de protección determinado en los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal virtud, al tenor de lo previsto en los artículos 173 de la Carta Nacional y 42 del Código Orgánico de la Función Judicial, que señalan, en su orden, que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa o jurisdiccional; y, que la acción de protección de derechos no procede cuando de los hechos no se desprenda la violación de derechos constitucionales la presente acción, deviene en improcedente. Por las consideraciones expuestas esta Judicatura, con fundamento en el contenido de los invocados preceptos constitucionales y legales, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, rechaza la acción de protección de derechos planteada por el señor LUIS ANIBAL CRUZ BALSECA.- NOTIFIQUESE”.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

El legitimado activo, con fecha 05 de octubre de 2010, presentó la renuncia voluntaria a su puesto como servidor público de servicio 1 del Colegio Nacional Corina Parral de Velasco Ibarra, con sede en la ciudad de Chimbo, provincia de Bolívar, petición que mediante acción de personal N.º 004938, el director provincial de Educación Hispana de Bolívar aceptó y procedió a depositar la suma de \$15.360,00 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica,

por concepto de liquidación correspondiente. Sin embargo, el accionante consideró que en esta liquidación no se le canceló la indemnización por retiro voluntario, según lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, y por tanto, el 12 de diciembre de 2011 presentó acción de protección, la misma que fue conocida por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, quien en sentencia rechazó la acción planteada, al considerar que se trataba de un reclamo de mera legalidad y que no comportaba violación de derechos constitucionales.

De los recaudos procesales que obran del expediente se constata que el accionante no apeló la sentencia esgrimida por parte del juez *a quo*, en este caso, ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Detalle y fundamento de la demanda

El señor Luis Aníbal Cruz Balseca, respecto de la sentencia impugnada, en su demanda, hace las siguientes enunciaciones:

Que en la sentencia impugnada del 21 de febrero de 2012, el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha señaló que el pago de los valores determinados en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, constituye un reclamo de mera legalidad, ya que no comporta violación de derechos, por lo que ha vulnerado de esta manera lo establecido en el artículo 33 de la Constitución de la República, que consagra el derecho al trabajo.

Asegura que la acción de protección se presentó por una violación grave del derecho señalado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en el Registro Oficial N.º 261 el 28 de enero de 2008, mismo que no fue analizado por el juez de la causa. Que además, tampoco ha tomado en cuenta las violaciones cometidas a lo establecido y ordenado en el artículo 76 numerales 1 y 7, literales **I** y **m** de la Constitución de la República, y que ni siquiera merecieron una contestación a su requerimiento por parte del director provincial de Educación Hispana de Bolívar, motivando de esta forma la presentación de la acción de protección.

Afirma que la sentencia del juez en mención, mediante la cual se rechaza su acción de protección, no se encuentra debidamente motivada, y que no se considera la vulneración de sus derechos constitucionales en el procedimiento de liquidación practicado en su contra. Que con lo mencionado, la sentencia demandada ha violentado también los derechos constitucionales contenidos en los artículos 11 numerales 2 y 9; 76 numeral 1 literales **I** y **m**, y 169 de la Constitución de la República, a pesar de que su demanda se enmarcaba en lo establecido en el artículo 88 de la Norma Suprema referida.

El accionante menciona que la motivación constituye parte esencial del derecho al debido proceso, conforme a la Constitución, por lo que las autoridades públicas son las llamadas a velar por su cumplimiento. Que la motivación es necesaria para conseguir la tutela judicial efectiva que contribuya a garantizar la seguridad jurídica.

Alega el demandante que en la acción de protección presentada, el juez de la causa no motivó su decisión y que por tanto no se pronunció sobre las violaciones a los principios y garantías constitucionales referidas en su demanda, de una manera razonada y ajustada a las condiciones demostradas dentro del proceso, provocando con ello su indefensión.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita que se revoque la sentencia en cuestión, declarando la violación de los principios, derechos y normas constitucionales citados, ordenando que se disponga la reparación integral por el daño irrogado en contra de su persona.

De la contestación y sus argumentos

Parte accionada: juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha

Del proceso consta que el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, quien emitió la sentencia que motivó la presente causa, ha sido debidamente notificado con el auto avoco de conocimiento, mediante el cual se dispone además que se remita un informe argumentado con respecto a la acción presentada; sin embargo, esta disposición no ha sido cumplida por el mencionado juez.

Procurador General del Estado

A fojas 13 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, quien en lo principal señala que una vez revisada la demanda y el correspondiente auto de admisión, se desprende que el accionante no ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios respecto de su acción de protección planteada, y resuelta por el juez primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, tanto así que, existiendo dos instancias en materia de garantías jurisdiccionales para la tutela de derechos constitucionales, el accionante ha dejado ejecutoriar el fallo de primera instancia, deduciendo al respecto la presente acción extraordinaria de protección.

En consecuencia, estaría incumpliendo lo prescrito, tanto en el artículo 94 de la Constitución, como en el artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuanto a agotar los recursos ordinarios y extraordinarios o, en su defecto, evidenciar que la falta de interposición de estos recursos no fue atribuible a su negligencia y que por tanto, la demanda no debió haber sido admitida a trámite.

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 los artículos

94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

En la presente causa, el peticionario se encuentra legitimado para presentar la acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 437 de la Constitución de la República, concordante con lo dispuesto en el artículo 493 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, así como de lo establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que 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.

Así, 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. 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.

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

Adicionalmente, cabe señalar que la acción en cuestión es de carácter residual, que implica que para su ventilación o tratamiento y la respectiva resolución por parte del máximo órgano de control constitucional, el legitimado activo debe previamente agotar todos los recursos ordinarios y extraordinarios existentes en el sistema judicial nacional, ya que su incumplimiento devendría en una causal de inadmisión.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Como se señaló anteriormente, de la revisión del expediente, así como de la demanda planteada por el accionante, se evidencia el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la presentación de la acción extraordinaria de protección, en cuanto al agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, pues el señor Luis Aníbal Cruz Balseca, presentó esta acción en contra de la decisión emitida por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, sin apelar el fallo ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, como correspondía en este caso.

No obstante, una vez admitida a trámite la causa, de acuerdo al precedente constitucional emitido por este Organismo en la sentencia N.º 031-14-SEP-CC, referido a la preclusión procesal¹, le corresponde a esta Corte conocer y resolver el fondo del caso y efectuar el control de constitucionalidad de la decisión judicial que ha motivado la presente acción, con el objeto de determinar la vulneración o no de los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo.

En tal virtud, para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente, sobre la base del siguiente problema jurídico:

1. La sentencia dictada por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

El señor Luis Aníbal Cruz Balseca, legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección, menciona que “[p]arte esencial de los principios que forman parte del derecho al debido proceso, constituye la motivación de las sentencias (...), lo cual en mi caso nunca ocurrió puesto que en primera instancia, el juez no motivó ni se pronunció sobre cada uno de los puntos presentados en mi Acción”.

El derecho alegado por el legitimado activo se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, y manifiesta 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 públicos serán sancionados.

Este mandato constitucional obliga a los jueces a realizar un análisis objetivo, preciso, claro y articulado de los fundamentos fácticos y de los derechos presuntamente

vulnerados y presentados en un caso concreto, a fin de establecer la relación y pertinencia existente entre los hechos supuestamente violatorios con los derechos afectados y demandados.

En este sentido, la motivación constituye un ejercicio de justificación de razones que debe obligatoriamente realizar el juez. Es decir, esta garantía constituye un elemento sustancial que expresa el derecho al debido proceso, pues permite a las partes en conflicto, conocer y comprender las razones jurídicas y lógicas por las que la autoridad judicial ha llegado a una determinada decisión o fallo.

Al respecto, este Organismo, en diversas decisiones ha precisado 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 justa².

El catedrático Marco Antonio Gabriel González Alegría, señala que:

la motivación de las resoluciones judiciales constituye un deber jurídico instituido por la norma jurídica de máxima jerarquía en el ordenamiento jurídico nacional (...) su función consiste en justificar y realizar el debido proceso judicial, consecuentemente, implica que toda resolución sea debidamente motivado, debiendo tomar en cuenta que es indispensable el manejo concurrente y convergente de varios requisitos y condiciones ineludibles para la motivación consistente de las decisiones jurisdiccionales³.

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se ha determinado la obligación que tienen los jueces de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, en especial, de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestos durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso⁴.

Ahora bien, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 018-10-SEP-CC, estableció criterios para determinar si existe o no una motivación suficiente y adecuada en una decisión judicial, determinando al respecto que:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión

¹ En esta sentencia, la Corte señala que “...La preclusión procesal tiene por finalidad posibilitar el progreso de los procesos judiciales mediante la prohibición de retrotraer el procedimiento y con ello consolidar los momentos cumplidos. De este modo, se garantiza el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales y el acceso a una tutela judicial efectiva (...)”.

² Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 018-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2010.

³ González Alegría, Marco Antonio Gabriel, *La motivación como derecho fundamental*, en www.juridicas.unam.mx

⁴ Artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

exponga las razones que el Derecho ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En este marco y para el caso concreto, esta Corte procederá al análisis respectivo de la sentencia, a fin de determinar si la motivación efectuada por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad señalados, y por tanto, considerarla debidamente motivada.

Del requisito de razonabilidad, la Corte Constitucional ha señalado que el mismo se cumple cuando los fundamentos de las decisiones judiciales se encuentran en armonía con los principios constitucionales, además de las leyes que integran el ordenamiento jurídico del Estado⁵. En este sentido, para determinar si una decisión o fallo judicial es razonable, se debe observar la referencia a las normas, tanto constitucionales como legales, a las cuales el juzgador recurrió al momento de emitir su fallo dentro de un caso determinado.

En el caso objeto de análisis, de la sentencia esgrimida por parte del juez de instancia se observa que la petición del accionante se encuentra direccionada a la reparación integral de los derechos constitucionales, como el de la seguridad jurídica, que se presume fue vulnerado por parte de la entidad demandada, en este caso, la Dirección Provincial de Educación Hispana de Bolívar, a la que ha demandado el pago inmediato de la indemnización, según los valores que le corresponde, conforme el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Ante dicha pretensión, el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, mediante sentencia, resolvió rechazar la demanda de acción de protección propuesta por el señor Luis Aníbal Cruz Balseca, fundamentándose principalmente en el artículo 173 de la Constitución de la República, y del artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, señalando lo siguiente:

QUINTA.- El Estatuto Nacional en el Art. 173 declara, que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa, como ante los correspondientes Órganos de la Función Judicial. El Código Orgánico de la Función Judicial, concordante con el precitado mandato constitucional, en el Artículo 31 establece, que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se

reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional (...).

Como se desprende del texto citado de la sentencia, el juez *a quo* se limita a sostener que los actos administrativos de cualquier autoridad pública pueden ser impugnados en vía judicial o administrativa, pero no realiza ningún ejercicio de análisis sobre si los derechos constitucionales invocados por el accionante fueron o no vulnerados por el acto impugnado. Solamente hace una mera enunciación de la normativa constitucional y legal para con ello determinar que el accionante no podía ejercer la garantía jurisdiccional de la acción de protección en el caso concreto.

En este caso, por ser la acción de protección una garantía jurisdiccional, al juez le correspondía efectuar un análisis que permita determinar si se han vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante. Al no haberlo hecho, ha inobservado el mandato constitucional contenido en el artículo 88 de la Constitución de la República, que establece el objeto de la acción de protección.

Por tanto, el argumento judicial carece del criterio de razonabilidad, el cual exige la aplicación correcta de las normas que sustentan la resolución judicial, sin contrariar los preceptos constitucionales y legales.

Además, se evidencia que el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha basa su sentencia sobre una norma constitucional y una norma infra constitucional, de forma automática, sin considerar que las mismas no son aplicables al caso concreto y por tanto, resultan ajenas a la naturaleza de la garantía jurisdiccional de la acción de protección.

Cabe destacar que este Organismo, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, que constituye un precedente constitucional –de obligatoria observancia por parte de los operadores jurídicos– estableció que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica, criterio que no ha sido tomado en cuenta en la presente decisión judicial. Por tanto, esta inobservancia en la sentencia deducida por el juez provoca también incumplimiento del requisito de razonabilidad, en el marco de los caracteres desarrollados.

En cuanto al requisito de lógica, la Corte Constitucional ha establecido que este se cumple cuando una decisión judicial contiene 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 en conocimiento⁶.

Efectuando el análisis respectivo de la decisión judicial en cuestión se desprende que el juez Primero de la Niñez

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 097-14-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-14-SEP-CC, caso N.º 0846-11-EP.

y Adolescencia de Pichincha, en su sentencia, realiza el siguiente ejercicio analítico, dentro del siguiente esquema: en la parte de antecedentes hace una transcripción de la demanda de acción de protección presentada por el señor Luis Aníbal Cruz Balseca. Seguidamente, como considerando Primero, establece la competencia para conocer y resolver la acción de protección, en virtud de lo establecido en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República; en el considerando Segundo se declara la validez de la acción en virtud de que no se advierte omisión de solemnidad sustancial; en el considerando Tercero se hace mención con respecto a la acción de protección, señalando que:

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 88 determina, que la acción de protección puede interponerse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas que supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

En el considerando Cuarto señala lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece el objeto de la acción de protección; en el considerando Quinto hace mención a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República y del artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, pero no se observa que el juez haya establecido la relación que tendrían las normas, tanto constitucionales como infra constitucionales expuestas, para el caso concreto que se encuentra bajo su conocimiento y resolución.

En el considerando Sexto señala los requisitos establecidos para la presentación de la acción de protección, así como de la no procedencia, estipulados en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de la siguiente manera:

(...) el Artículo 40 señala, que la acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: “1. Violación de un derecho constitucional”; “3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. El Artículo 42 *ibidem* prevé, que la acción de protección de derechos no procede: “Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”; 3. “Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”; 4. “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz (...)”

Dado que el juez de instancia se limita a citar las normas contenidas en el artículo 173 de la Constitución, el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como los de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismas que han servido como fundamento para su resolución, no es posible evidenciar una concatenación entre los hechos y el derecho aplicable al caso concreto, ya que no realiza ningún relacionamiento entre los mismos.

Según el requisito de lógica, como se ha señalado *ut supra*, para que la sentencia esté bien motivada es necesario que exista un contraste y conexión de las premisas mayores y las premisas menores, para así poder obtener una conclusión fundada en derecho. En este caso, el juez no efectúa ningún análisis respecto de la pretensión del accionante; únicamente basa su decisión en la existencia de normas que establecen que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa o jurisdiccional.

En este caso, las causales contenidas en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, invocadas por el juez de instancia, imponen no solo la necesidad de su cita textual, sino una obligación imperiosa de justificar y argumentar en la motivación de su sentencia, si se verifica o no la existencia de una violación constitucional. Solo y luego de este ejercicio argumentativo y razonado, y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, el juez puede establecer la vía que se considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante.

Finalmente, en el considerando Séptimo establece que:

A la luz de las normas *ut supra*, la pretensión del accionante, esto es: se disponga el pago de los valores determinados en el artículo 8 del Mandato Constituyente N° 2, constituye un reclamo de mera legalidad, no comporta la violación de derechos, objeto de la acción de protección determinada en los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal virtud, al tenor de lo previsto en los artículos 173 de la Carta Nacional y 42 del Código Orgánico de la Función Judicial (...) la presente acción, deviene en improcedente.

En base de lo señalado se aprecia que el juez *a quo* no ha realizado ningún ejercicio de valoración con respecto al Mandato Constituyente N° 2, si el pago en virtud del Mandato vulneró derechos y no tomó en cuenta lo dicho por la Corte, cuya naturaleza jurídica y demás características se determinó en la sentencia N° 001-10-SAN-CC y muchas otras posteriores, y su observancia es obligatoria por parte de los operadores jurídicos, circunstancia que no se observa en el presente caso.

Por otra parte, la conclusión a la que llega el juez de instancia en su decisión, no se sustenta en ningún análisis relacionado con los hechos del caso concreto, como tampoco se fundamenta en ninguna valoración o justificación que permita evidenciar la vulneración o no de los derechos constitucionales que demanda el accionante.

La Corte Constitucional, en la sentencia N° 102-13-SEP-CC, determinó enfáticamente que:

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.

En el presente caso, la sentencia no cuenta con una argumentación racional y jurídicamente fundamentada que demuestre que efectivamente el accionante pretendía someter a la justicia constitucional cuestiones de mera legalidad y que por tanto se encuentre incurso en la cuarta causal del artículo 42 de la citada ley.

Como se ha dicho, no existe ningún análisis que permita a las partes comprender cómo el juez llega a esa conclusión ni cómo los enunciados normativos citados se adecuan para resolver el conflicto presentado a su conocimiento.

Por consiguiente, en el caso *sub examine* no existe una concatenación lógica de las premisas mayores y menores, lo cual ha comportado que la conclusión a la que arriba el juez desatienda el objeto mismo de la acción de protección, que es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales.

Por último, el requisito de comprensibilidad se refiere al lenguaje que se debe utilizar en una decisión judicial, mismo que debe ser claro, sencillo y entendible, que permita su fácil asimilación y comprensión por parte de quienes intervienen en la causa, así como del público en general; es decir, las decisiones judiciales deben dirigirse hacia el entendimiento por parte del auditorio social⁷.

En el caso *sub iudice*, del análisis efectuado a la sentencia demandada, el requisito en cuestión tampoco se cumple en el marco de los parámetros señalados y establecidos en innumerables decisiones por parte de este Organismo.

Con lo expuesto, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada no cumple con los parámetros detallados en líneas anteriores, pues para que una sentencia cumpla con la garantía consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, debe contener una motivación razonable, lógica y comprensible que justifique en derecho la decisión adoptada.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva⁸. En tal sentido, una vez que se ha resuelto respecto de la pretensión del accionante y se ha determinado que

existe una vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte, en virtud de los hechos del caso, para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso de liquidación efectuado respecto de su renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación.

En tal sentido, en reiteradas ocasiones, mediante su jurisprudencia, este Organismo ha determinado que el Mandato N.º 2, por su naturaleza jurídica, no contiene derechos subjetivos individuales, como se pretende en el caso concreto, sino que posee únicamente la representación de generalidad, es decir, garantiza la aplicación de las normas de carácter general.

Al respecto, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, ya se ha pronunciado en el sentido de que:

(...) el Mandato Constituyente N.º 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 característica de nuestra Constitución de la República. **El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general**, lo contrario al carácter singular, cuyo receptor es una persona individual y concreta. (El resaltado es de la Corte).

También se ha manifestado en el sentido de que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene como principal objetivo establecer las bases que permitan superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo que existía en el sector público, a través del establecimiento de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por motivos de desvinculación de los servidores públicos⁹. Es justamente en el marco de estos objetivos que el artículo 8 del Mandato en cuestión señala que:

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º. 073-14-SEP-CC, caso N.º. 0846-11-EP.

⁸ La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 051-13-SEP-CC, caso N.º 0858-11-EP.

De este modo, el mencionado artículo se orienta únicamente a establecer los topes máximos para las indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Al respecto, es importante señalar también lo establecido por el Organismo en la ya citada jurisprudencia, en el sentido de que:

El alcance del Mandato Constituyente N° 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o ‘abusos’ cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos (...).

Además, es importante señalar que debido a que el Mandato Constituyente N° 2 no contiene una obligación de pagar un monto determinado, la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES), organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones, mediante criterio técnico determinó parámetros objetivos para la liquidación de las correspondientes indemnizaciones de quienes se acogieron a la jubilación voluntaria y con ello hacer aplicable el artículo 8 del referido Mandato¹⁰, para de esta forma evitar la discriminación y arbitrariedad en la asignación y pago de las indemnizaciones a los servidores públicos¹¹.

En el caso *in examine*, el accionante pretende que a través de la garantía de la acción de protección se juzgue la liquidación económica entregada a su favor, en su calidad de servidor público de servicio 1 del Colegio Nacional Corina Parral de Velasco Ibarra, quien en el marco de lo dispuesto por el Mandato Constituyente N° 2, se acogió a la jubilación voluntaria.

Por consiguiente, esta Corte evidencia que el problema a ser resuelto en la presente causa obedece a una interpretación normativa de carácter legal, mas no de un asunto de constitucionalidad, toda vez que el mandato no reconoce expresamente derechos subjetivos, por su naturaleza

general y abstracta, y en consecuencia, la inconformidad del accionante respecto de la aplicación de dicha norma no acarrea vulneración de derechos constitucionales.

Cabe exponer entonces lo señalado por este Organismo en su sentencia N.º 0016-13-SEP-CC¹²:

(...) 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. (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos o incumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infra constitucionales de carácter general, ya que esta acción constituye una verdadera garantía jurisdiccional, cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos y establecidos en la Constitución de la República, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo su objetivo el amparo directo y eficaz de los mismos, en el marco de “un procedimiento especial que se caracteriza por ser rápido, sencillo, eficaz y con específicas consecuencias jurídicas”¹³.

Como ya se ha dicho, según consta en la demanda presentada por el accionante dentro de la acción de protección, se evidencia que su pretensión cuestiona la aplicación de la disposición contenida en el Mandato Constituyente N° 2, por parte del director provincial de Educación Hispana de Bolívar, así como del ministro de Educación, pero no explica argumentadamente la existencia de una vulneración a derechos constitucionales que deba ser resuelta mediante una garantía jurisdiccional, en este caso, la acción de protección. Por consiguiente, se debe dejar claro que esta garantía jurisdiccional tampoco es la vía para demandar supuestas omisiones que se refieren a la vigencia y aplicación de un mandato constituyente, cuya naturaleza, como se ha señalado, es de orden general y abstracto respecto de los administrados.

Sobre la base de todo lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no existe ninguna vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante en instancia, puesto que se trata de un asunto relacionado con la interpretación y aplicación de normativa infra constitucional, lo cual no es propio de la justicia constitucional, por lo que analizada integralmente la no afectación a derechos constitucionales, corresponde disponer el archivo de la causa.

¹⁰ En cumplimiento al Art. 229 de la Constitución de la República, el Presidente de la República determinó en el Decreto Ejecutivo N°. 1701, en su Disposición Transitoria Segunda, que, a fin de hacer aplicable el artículo 8 del Mandato Constituyente N°. 2, que la SENRES sea la que establezca los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efectos de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicio.

En este marco, la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES) emitió la Resolución N°. SENRES-2009-00200, de 12 de agosto del 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 9 de 21 de agosto del 2009, mediante la cual, fijó los valores para la jubilación de servidores públicos que se acojan a dichos beneficios.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 007-13-SAN-CC, caso N°. 0046-11-AN.

¹² Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

¹³ Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador, Realidad jurídica y social*, Corte Constitucional del Ecuador y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito Ecuador, 2013. p.43

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. En consecuencia del análisis señalado se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha el 1 de febrero de 2012, dentro de la acción de protección N.º 1638-2011.
4. Declarar que una vez realizado el análisis integral respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso *sub examine* no existe afectación a los derechos del accionante.
 - 4.1 Como consecuencia del análisis realizado se dispone el archivo del proceso constitucional.
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 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 constitucionales 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1865-12-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 miércoles 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 176-15-SEP-CC**CASO N.º 1838-12-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El señor Carlos Espinoza Cordero a nombre y en representación de la Universidad Metropolitana (UMET), por los derechos que representa en su calidad de rector y en consecuencia, representante legal, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, el 11 de septiembre de 2012, en contra del fallo del 17 de julio de 2012, emitido por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, el cual confirmó el fallo de primera instancia emitido el 18 de marzo de 2011, por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en el cual se resolvió declarar parcialmente con lugar el pliego de peticiones deducido por el Comité Especial de los Trabajadores de la Universidad Metropolitana domicilio principal Guayaquil, representados por el Comité de Empresa de los Trabajadores de la Universidad Metropolitana domicilio principal Guayaquil.

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

El 20 de noviembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo señalado 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 (publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre del 2011), certificó que en referencia a la acción N.º 1838-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, de lo cual, deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con el caso N.º 0053-10-IS, el mismo que ya fue resuelto.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformada por la jueza y jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo

Ruiz Guzmán, mediante auto del 30 de enero de 2013 a las 12h55, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1838-12-EP.

El 20 de febrero de 2013, mediante memorando N.º 093-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, los casos sorteados por el Pleno del Organismo entre los que consta el caso N.º 1838-12-EP.

Mediante auto del 07 de agosto de 2014, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 1838-12-EP y dispuso notificar con la demanda presentada y el contenido de la providencia a los miembros del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de Guayaquil, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda; además, ordenó notificar al señor Carlos Alberto Castro López, señoras Fabiola Delvalle Sánchez y Liz Holanda Flores en su calidad de secretario general, de actas y comunicaciones, y secretaria de defensa metropolitana, respectivamente; a la Procuraduría General del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional señalada para el efecto.

Decisiones judiciales que se impugnan

El accionante presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la Resolución del 17 de julio de 2012, emitido por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje que en lo principal, señala:

(...) **VISTOS:** El presente conflicto colectivo de trabajo sube mediante recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, de la sentencia dictada por el tribunal de conciliación y arbitraje, que declara parcialmente con lugar la demanda colectiva de trabajo. Corresponde al tribunal superior de conciliación y arbitraje, el conocimiento del presente conflicto colectivo, siendo su estado el de resolver, para hacerlo se considera: **PRIMERO:** Este tribunal superior de conciliación y arbitraje es competente para sustanciación, tramitación y resolución del presente pliego de peticiones subido en grado, en concordancia con los artículos 326 numeral 12 de la Constitución de la República y los artículos 488 literal “c” y 567 del Código de Trabajo; una de las características de los tribunales superiores de conciliación y arbitraje es que están constituidos por jueces arbitradores, por lo que son tribunales de equidad que buscan es imponer la solución más justa y prudente. **SEGUNDO:** El proceso es válido pues no existe omisión de solemnidad alguna que lo vicie de nulidad, ni existe violación al trámite correspondiente a este tipo de procesos que pudieran haber influido en la decisión de la causa, por lo que se declara la validez de todo lo actuado. **TERCERO:** Este tribunal superior de conciliación y arbitraje, en conocimiento que exististe [sic] una petición de la parte accionada en cuanto a remitir el presente expediente en consulta a la Corte Constitucional, considera: La disposición contenida en el Art. 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se refiere a la obligación de las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial de aplicar las disposiciones constitucionales,

sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido; en el caso presente se pretende lograr la suspensión para consultar sobre la aplicabilidad de una sentencia de la propia Corte Constitucional y no de una norma inconstitucional inserta en una normativa de menor jerarquía; consideraciones que indican la inexistencia de la duda razonable. **CUARTO:** Este tribunal es competente para resolver los puntos materia de apelación, y toda vez de que esta ha sido revisada, no existiendo puntos materia de la apelación conforme a lo estipulado en el literal “b” del artículo 488 del Código del Trabajo y al contenido del escrito de apelación presentado por el accionado de fecha 22 de junio de 2011, y por las consideraciones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA Y EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA este tribunal resuelve confirmar en todas sus partes la resolución del tribunal de primera instancia, desechando la apelación interpuesta. Al efecto esta propuesta planteada por el señor director presidente de este tribunal, es sometida a votación. Los vocales de la parte actora abogado Franklin Solórzano Montalvo, y licenciado Viterbo Zevallos Valdez, votan a favor de la propuesta planteada por el señor Director-Presidente de este tribunal; los vocales por la parte accionada, abogado Guillermo Arias Barrera y Javier Arellano Cedeño, votan en contra de la propuesta planteada por el señor director-presidente de este tribunal. Por lo que la moción del señor director-presidente de este tribunal es aprobada por mayoría.

Antecedentes del caso concreto

El 14 de agosto de 2009, los señores Carlos Alberto Castro López, Fabiola Delvalle Sánchez, Liz Holanda Flores Moran y Jorge Fernando Segovia Sandoval en su calidad de secretario general, de Actas y Comunicaciones y Defensa Jurídica, respectivamente, del Comité Especial de los Trabajadores de la Universidad Metropolitana de Guayaquil interponen un pliego de peticiones en contra de la Universidad Metropolitana.

El 18 de marzo del 2011 a las 08h39, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje resuelve declarar parcialmente con lugar el pliego de peticiones.

Contra esta decisión el ingeniero Carlos Espinoza Cordero por sus propios derechos y por los que representa de la Universidad Metropolitana en calidad de rector, interpone recurso de apelación.

Mediante resolución dictada el 17 de julio del año 2012, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje resuelve confirmar en todas sus partes la resolución venida en grado, desechando la apelación interpuesta.

Detalle y fundamento de la demanda

El legitimado activo, señor Carlos Espinoza Cordero, a nombre y en representación de la Universidad Metropolitana, por los derechos que representa en su calidad de rector y en consecuencia, representante legal, el 11 de septiembre de 2012, presentó una acción

extraordinaria de protección en contra de la Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.

Resolución que el accionante considera vulneró el derecho a la seguridad jurídica, debido a que el Tribunal no debía pronunciarse, porque mediante la sentencia N.º 011-12-SIS-CC del caso N.º 0053-10-IS del 27 de marzo de 2012, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dispuso que con el fin de salvaguardar el derecho constitucional a la educación, las autoridades de la Universidad Metropolitana, en coordinación con los organismos públicos que rigen el sistema de educación superior y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, formulen un plan de contingencias de duración de un año, a fin que se resuelva favorablemente la situación estudiantil de los alumnos; plan en el cual, se pondrá especial atención al personal docente y administrativo de la referida institución.

Por tanto, el accionante manifiesta que la sentencia de la Corte Constitucional garantizó el derecho constitucional al trabajo para el personal docente y administrativo, pero por medio de un plan de contingencia, que debe ser coordinado entre la universidad con las instituciones públicas encargadas de la educación superior en el Ecuador, en virtud de lo cual, señala que solicitó de manera reiterada al Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que suspenda la tramitación del conflicto colectivo y que remita en consulta el expediente a la Corte Constitucional, para que la misma Corte sea la que puntualice el alcance, detalles y cronograma del plan de contingencia, pero en relación al personal docente y administrativo, y así evitar que el fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje se contraponga con el plan de contingencia.

Pero al contrario, aduce que el tribunal ha negado la vigencia, validez jurídica e imperativa calidad de la sentencia constitucional, dejando a la Universidad Metropolitana en un verdadero dilema jurídico constitucional y una profunda sensación de inseguridad jurídica, al no saber si el plan de contingencias ordenado en la sentencia de la Corte Constitucional es imperativo o en su caso, elimina el fallo del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.

Además, señaló vulneración del derecho a la motivación, porque según manifiesta, de una simple lectura del fallo se desprende que la falta de motivación es alarmante, porque, aunque se solicitó en varias ocasiones que se remita en consulta el caso, el tribunal solamente consideró no remitirlo con fundamento en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que es una respuesta simple e inmotivada.

Pretensión concreta

Solicita a la Corte Constitucional que ordene una medida cautelar que disponga la inmediata suspensión de los efectos jurídicos del fallo expedido por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, el 17 de julio de 2012 a las 15h09, aclarado el 13 de agosto de 2012 a las 10h39 y notificado a las partes el 14 de agosto de 2012 y que por tanto, se suspenda la ejecución del referido fallo.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante alega que la decisión que impugna vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva.

Contestaciones a la demanda

Procuraduría General del Estado

El 21 de agosto de 2014 compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señaló casillero judicial, lo que consta a foja 131 del expediente constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Según las atribuciones establecidas al Pleno de la Corte Constitucional 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 contenida en el proceso N.º 1838-12-EP, con el fin de establecer si en la resolución judicial impugnada, se vulneró o no los derechos alegados.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta 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.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de 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 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 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 a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. La resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. La resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Para iniciar con el presente análisis, la Corte señala que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra plasmado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, 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: ...I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...).

Entonces, la motivación es una garantía fundamental del debido proceso, puesto que asegura que las personas obtengan una resolución en la cual se exterioricen las razones por las cuales la autoridad pública se decantó por una decisión determinada. En tal virtud, este derecho permite el ejercicio de otros derechos constitucionales como es el caso del derecho a la defensa, ya que a partir del conocimiento debido de una decisión se pueden interponer

las diferentes acciones establecidas en el ordenamiento jurídico y por tanto, fiscalizar los actos dictados por las autoridades públicas.

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha establecido que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, tiene que cumplir tres requisitos, los cuales son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad así en la N.º 063-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0522-12-EP del 09 de abril de 2014, manifestó que:

El requisito de razonabilidad implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional (...) Por su parte, el requisito de lógica comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con las premisas señaladas (...) En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social (...).

En el caso concreto, el accionante consideró que la resolución que impugna vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en razón de que sin fundamento se decidió negar su petición de remitir el proceso en consulta a la Corte Constitucional del Ecuador, inobservando que la sentencia N.º 011-12-SIS-CC del caso N.º 0053-10-IS del 27 de marzo del 2012, de la misma Corte Constitucional, estableció que se debe realizar un plan de contingencia conjuntamente con las entidades públicas que rigen la educación superior del país, para salvaguardar, entre otros, el derecho al trabajo, por lo cual señala el accionante, que el tribunal debía mandar en consulta a la Corte Constitucional para establecer el alcance del plan de contingencia.

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional procede con el análisis de los tres parámetros establecidos, para determinar si el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje en la resolución del 17 de julio de 2012, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Razonabilidad

La razonabilidad, como ya se señaló, implica que en las decisiones de los poderes públicos se señale la normativa constitucional, legal o jurisprudencial, que en el caso concreto les llevó a tomar su decisión para resolver el conflicto.

Ahora bien, en virtud de que el accionante considera que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje no aceptó su apelación y por

tanto no remitió en consulta a la Corte Constitucional sobre la aplicabilidad de la sentencia N.º 011-12-SIS-CC¹ del caso N.º 0053-10-IS del 27 de marzo de 2012, al caso en concreto, esta Corte procede al análisis de la resolución emitida por el referido tribunal.

De esta manera, en la Resolución del 17 julio de 2013, los miembros del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje decidieron con fundamento en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el literal **b** del artículo 488 del Código de Trabajo confirmar en todas sus partes la resolución del tribunal de primera instancia, desechar la apelación interpuesta, y la pretensión de suspender el caso para consultar la aplicabilidad de una sentencia de la propia Corte Constitucional.

Así pues, por un lado, respecto del artículo 142² de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el mismo trata sobre el control concreto de

constitucionalidad en el que, en el evento que el juez en el conocimiento de un caso concreto considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución debe suspender la causa y remitir la consulta a la Corte Constitucional.

Por otro lado, el artículo 488 literal **b** del Código del Trabajo, contiene el trámite del recurso de apelación por el conflicto colectivo de trabajo y que se conoce en segunda instancia por recurso de apelación, en cuya audiencia de conciliación son escuchadas las partes por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje y en el que las partes podrán presentar documentos para hacer valer sus derechos sobre los puntos de los que se trata la apelación.

Normativa que hace relación al recurso de apelación que fue conocido por el tribunal en un conflicto colectivo de trabajo y de igual forma, tiene relación con la solicitud de consulta del expediente a la Corte Constitucional del Ecuador, situación que fue presentada como pretensión durante el recurso de apelación por el recurrente.

Frente a esta situación se observa que el Tribunal, aplicando la normativa antes citada, resolvió negar el recurso de apelación interpuesto por el ahora accionante, ya que el artículo del Código de Trabajo enunciado por el tiene relación con la facultad y los puntos que debe resolver en el recurso de apelación en el conflicto colectivo de trabajo y que en el caso *sub examine* en relación a la remisión en consulta a la Corte Constitucional sobre la aplicación de la sentencia como normativa, el tribunal también observó la normativa contenida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tanto, la Corte Constitucional considera que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje enunció la normativa pertinente sobre los puntos que se debatían en el recurso, así como la solicitud de remitir en consulta a la Corte Constitucional el expediente del caso *sub examine*, tema que es ajeno al conocimiento del recurso de apelación en un conflicto colectivo de trabajo.

Por consiguiente, la Corte Constitucional concluye que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, al emitir su Resolución del 17 de julio de 2012, respetó el primer parámetro de la motivación, la razonabilidad.

Lógica

El requisito de la lógica en la garantía de la motivación, se plasma cuando los administradores de justicia en sus sentencias efectúan un análisis basado en premisas que deben tener relación entre sí, y que llevan a comprender la razón de su *decisum*.

Por lo cual, revisada la Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que corresponde a la resolución por la cual el accionante presentó su acción extraordinaria de protección, se establece que la misma se encuentra desarrollada en cuatro considerandos.

En el primero, el Tribunal establece: “Este Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje es competente para

¹ ... En este contexto, a efectos de salvaguardar el derecho constitucional a la educación, se dispone que las autoridades de la Universidad Metropolitana, en coordinación con los Organismos Públicos que rigen el Sistema de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, a partir de la presente sentencia, formulen un plan de contingencias con el apoyo de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, a fin de que se resuelva favorablemente la situación estudiantil de los alumnos de la Universidad Metropolitana con sede en la ciudad de Guayaquil... Dentro de este Plan también se pondrá especial atención al personal docente y administrativo de la referida Universidad Metropolitana. Para el cumplimiento de este mandato se les concede... el plazo de un año a partir de la presente sentencia, lo cual deberá ser informado oportunamente a la Corte Constitucional respecto de su eficaz y adecuado cumplimiento.

SENTENCIA

1. Declarar sin lugar la acción de incumplimiento planteada por el Ing. José Berrezueta Becherel, en razón de que la sentencia dictada el 23 de octubre del 2009 a las 12h00, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a las 12h00, ha sido cumplida en todas y cada una de sus partes...

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento N.º 52 de 22 de octubre de 2009. **Art. 142.-** Procedimiento.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de 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, la 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 Constitucional no se pronuncia, el proceso seguirá sustanciándose. Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional. No se suspenderá la tramitación de la causa, si la norma jurídica impugnada por la jueza o juez es resuelta en sentencia.

El tiempo de suspensión de la causa no se computará para efectos de la prescripción de la acción o del proceso.

sustanciación, tramitación y resolución del pliego de peticiones subido en grado (...).”

Por su parte, en el considerando segundo, se declara la validez del proceso bajo el argumento de que no existe omisión de solemnidad alguna que lo vicie de nulidad, ni existe violación al trámite correspondiente a este tipo de proceso.

En el tercer considerando el tribunal enuncia la petición de la parte accionada en cuanto a remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional y en razón de aquello considera: “La disposición contenida en el Art. 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se refiere a la obligación de las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial de aplicar las disposiciones constitucionales (...)”. A partir de lo cual establece que en el caso concreto lo que se pretende es lograr una consulta sobre la aplicabilidad de una sentencia de la propia Corte Constitucional y no de una norma inconstitucional inserta en la norma infraconstitucional, y no existe duda razonable sobre inconstitucionalidad. En el cuarto considerando, considera que no existen puntos materia de apelación conforme lo dispuesto en el artículo 488 literal **b** del Código de Trabajo.

En virtud de este análisis, el tribunal decidió confirmar en todas sus partes la resolución del tribunal de primera instancia y desechar la apelación interpuesta.

De lo que se denota que la competencia del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje se basa en el conocimiento del recurso interpuesto, en este caso de apelación, pero únicamente en virtud de los puntos impugnados por las partes y expuestos en el recurso de apelación, que en el caso en concreto, por parte del recurrente el único punto de apelación solicitado fue la remisión del expediente a la Corte Constitucional en virtud del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por duda en cuanto a la interpretación, el alcance y el cumplimiento de la sentencia N.º 011-12-SIS-CC del caso N.º 0053-10-IS del 27 de marzo del 2012.

Por tal petición, el referido tribunal decidió que lo que pretende el recurrente es lograr una consulta sobre la aplicabilidad de una sentencia de la propia Corte Constitucional y no de una norma inconstitucional inserta en la norma infraconstitucional, por lo cual, negó el recurso de apelación y confirmó el fallo venido en grado, ya que de conformidad con su criterio como administrador de justicia, expresó que en las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En virtud de lo cual, con el análisis realizado sobre lo solicitado por los accionantes, y lo resuelto por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, se evidencia concordancia entre las premisas, porque el tribunal resolvió el punto solicitado en el recurso de apelación por el recurrente, en virtud de su competencia para conocer en segunda instancia el conflicto colectivo de trabajo y las razones por las cuales negó el recurso y confirmó el fallo de primera instancia.

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador considera que la Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje respetó el requisito de la lógica dentro de la garantía de la motivación.

Comprensibilidad

El requisito de la comprensibilidad para el cumplimiento de la garantía de la motivación, se plasma en que las resoluciones de los poderes públicos deben estar redactadas en un lenguaje comprensible y claro, que puedan ser entendidas por cualquier ciudadano.

Revisada la resolución sujeta del análisis del caso en concreto, se puede establecer que se encuentra redactada en un lenguaje diáfano, ya que estableció sus razones claras por las cuales resolvió negar el recurso de apelación interpuesto y en su defecto confirmar el fallo de primera instancia, por tanto, este organismo concluye que la Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje respetó el requisito de la comprensibilidad.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje no vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República del Ecuador.

2. La Resolución del 17 de julio de 2012, emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Para iniciar con el análisis del caso es necesario establecer que el derecho a la seguridad jurídica está contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que manifiesta: “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 contenido dederecho constitucional, este Organismo de forma reiterada ha expresado mediante sus decisiones, que este derecho se comprende de la siguiente manera:

(...) De esta forma, corresponde realizar el presente análisis, teniendo en cuenta el fin que persigue el derecho constitucional a la seguridad jurídica, para lo cual es necesario diferenciar los tres elementos que presenta este derecho. En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas “existentes” que se serán aplicadas deban ser previas, claras y públicas y finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia tanto definida por

la calidad que ostenta la autoridad como por las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico³.

En consecuencia, la seguridad jurídica es el derecho constitucional que permite a los ciudadanos la certidumbre en el sistema de justicia, porque las reglas respecto de cualquier acto que involucre el ejercicio de sus derechos y obligaciones, se encuentran establecidos de manera previa en la normativa pertinente.

Ahora bien, en el caso en concreto, el accionante considera que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje vulneró el derecho a la seguridad jurídica al emitir su Resolución del 17 de julio de 2012, al rechazar su recurso de apelación y confirmar la resolución del tribunal de primera instancia.

Todo ello, porque el accionante estima que el tribunal no observó la sentencia N.º 011-12-SIS-CC del caso N.º 0053-10-IS del 27 de marzo del 2012, de la Corte Constitucional, o en su defecto, si tenía dudas sobre su aplicabilidad debía remitir en consulta a dicho organismo constitucional con fundamento en el artículo 142 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud de lo cual, revisada la resolución del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, se establece que el referido tribunal se fundamentó en la siguiente normativa para tomar su decisión:

Enunció el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para señalar que el recurrente se fundamentó en dicha normativa constitucional para solicitar que se remita en consulta a la Corte Constitucional el expediente, y el tribunal consideró que dicha norma se refiere a la obligación de las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la función judicial de aplicar las disposiciones constitucionales, sin necesidad de que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía.

Además expresó que en las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido y en el caso presente, el tribunal consideró que se pretende lograr la suspensión del proceso para consultar sobre la aplicabilidad de una sentencia de la propia Corte Constitucional y no de una norma inconstitucional inserta en una normativa de menor jerarquía, por tanto, concluyeron señalando la inexistencia de duda razonable.

Adicionalmente, el Tribunal enunció el artículo 488 literal **b** del Código de Trabajo, para manifestar que el señalado tribunal superior es solamente competente para resolver los puntos materia de la apelación y que en el caso en concreto, se refiere a la solicitud de consulta a la Corte Constitucional, y en razón que señaló que no existe duda razonable, resolvió confirmar la resolución del tribunal de primera instancia en todas sus partes, y desechar la apelación.

En virtud de este análisis, la Corte considera que la normativa invocada por el Tribunal Superior de

Conciliación y Arbitraje es clara, previa y pública, y debía por tanto, ser aplicada por la autoridad competente, ya que contiene su competencia para resolver en segunda instancia sobre un conflicto colectivo de trabajo, así como su competencia para remitir en el caso que fuere pertinente, una consulta de norma cuando existe por parte de la jueza o juez una duda razonable y motivada, que le haga remitir en consulta al máximo órgano de justicia constitucional, una normativa infraconstitucional en beneficio de los derechos de las partes, situación que para el tribunal no era pertinente, puesto que lo que se pretendía era que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de sus propias decisiones.

Más aún, esta Corte Constitucional del Ecuador considera que no se puede menoscabar los derechos, en este caso, de los trabajadores, quienes en un conflicto colectivo de trabajo se constituyen en la parte vulnerable, ya que las vías ordinarias pertinentes existen para el reconocimiento de estos derechos, en este caso, lo que involucra el derecho al trabajo, en observancia de la normativa previa, clara y pública, que debe ser aplicada en el ejercicio de su autoridad.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional del Ecuador considera que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje al emitir su resolución del 17 de julio de 2012, no vulneró el derecho 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.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 039-14-SEP-CC. Caso N.º 0844-13-EP.

CASO Nro. 1838-12-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 09 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 180-15-SEP-CC**CASO N.° 1755-10-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

Tomás Andrés Peñafiel Sánchez, por sus propios derechos, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.° 767-10-3, seguido en contra de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 02 de diciembre de 2010, que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.° 1755-10-EP, no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

El 24 de enero de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite el caso N.° 1755-10-EP.

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

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 05 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.° 767-10-3, seguido en contra de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI, la misma que en su parte pertinente, señala:

SEGUNDO.- Entonces dicho lo anterior, queda establecido que FUNDAEM es una fundación que conforme al artículo 1 de sus Estatutos se constituyó para promover, auspiciar y operar programas de educación básica y media del sistema educativo ecuatoriano; y que ésta fundación, si bien es verdad, es una persona jurídica de derecho privado (Art. 2 de los estatutos) también es cierto, que forma parte de la ESPOL Escuela Superior Politécnica del Litoral y que su gobierno está ejercido entre otras por el Directorio, integrada por el Rector y Vicerrector de la ESPOL. Conocido que, la accionada FUNDAEM es una Fundación cuyo directorio lo preside el Rector y Vicerrector de la ESPOL, sin duda que las relaciones laborales de sus empleados, como en la especie los maestros están sujetos a la Ley de Educación Superior, a excepción de los obreros se rigen por el Código de Trabajo. Por lo tanto y sin otras consideraciones ésta Sala, a falta de competencia del Juez de Trabajo, declara la nulidad de todo lo actuado a partir de fojas uno inclusive, dejando a salvo el derecho del demandante para que acuda ante la autoridad respectiva.- **NOTIFÍQUESE.**

Breve descripción del caso

Tomás Andrés Peñafiel Sánchez señala que trabajó como profesor de inglés en la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI, desde el 16 de agosto de 2004, bajo la modalidad de contratación por horas, siendo su última remuneración completa la percibida en el mes de abril de 2008.

Presentó una demanda laboral por despido intempestivo en contra de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI en la interpuesta persona de sus representantes legales, así como de su administrador. La referida demanda fue conocida por el Juzgado Primero del Trabajo de Guayaquil, el cual, mediante sentencia del 30 de abril de 2009, declara parcialmente con lugar la demanda y dispone a la institución demandada, pagar al actor lo determinado en los considerando tercero y cuarto de la referida sentencia, conforme a la liquidación establecida.

El actor presenta recurso de apelación de la referida sentencia, al cual se adhieren los demandados. El mencionado recurso fue conocido por la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual mediante auto del 14 de octubre de 2010, por estimar que existe falta de competencia, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de fojas 1 inclusive, ya que en su criterio la entidad demandada forma parte de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo afirma que el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues “(...) el asunto de la competencia y la jurisdicción **JAMÁS FUE TEMA DEL JUICIO** (...)”, pues el proceso trataba de su relación laboral con su empleador, Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI y del despido intempestivo del cual fue víctima.

Afirma que el mencionado auto carece de motivación, pues no solo que se pronuncia sobre algo que nunca fue materia del litigio o de controversia de las partes y que además “(...) **en ninguna parte de dicho auto de nulidad** invoca la norma, el principio o la disposición legal en la que basa su ABERRANTE criterio siendo desde todo punto de vista este auto una RESOLUCIÓN INMOTIVADA”.

El accionante se permite aclarar que la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI, no recibe ingresos por parte del Estado, pues es una academia de inglés que se financia con aportes propios provenientes de las matrículas y mensualidades de sus estudiantes, por lo tanto no compromete el patrimonio de la ESPOL; ante ello, considera el accionante, que la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ha errado en la emisión de este auto al considerar que los profesores de la referida fundación se tengan que regir por la Ley de Educación Superior.

Derechos presuntamente transgredidos

El legitimado activo argumenta que la decisión judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante solicita que mediante sentencia se declare lo siguiente:

(...) **dejar sin efecto el auto de nulidad** dentro del juicio de Trabajo No. 767-10-3 seguido por mi representado en calidad de actor en contra de su ex patrono la FUNDACION DE AYUDA A LA EDUCACIÓN MEDIA FUNDAEM – COPEI dictado POR LA SEGUNDA SALA DE LO LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA H. CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS con fecha 14 de Octubre del 2010 a las 11h17 y NOTIFICADO el 25 de Octubre de 2010, y por la que ha puesto fin al proceso laboral pues NO SE PUEDE RECURRIR EN CASACIÓN UN AUTO DE NULIDAD.

Contestación a la demanda

Los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de

Guayas, mediante escrito, presentan informe de descargo señalando lo siguiente:

Que la institución demandada, Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI, tal como fue demostrado por sus representantes en la audiencia preliminar, es una institución que pertenece a la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y que ha sido creada con el objetivo de aumentar y fortalecer la educación media y la enseñanza del idioma inglés.

Señalan que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA, vigente en la época, señalaba que: “Las disposiciones del presente libro son de **aplicación obligatoria** a las corporaciones, **fundaciones**, empresas, compañías y en general sociedades **en las cuales las instituciones del Estado** tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento”. (Resaltado no pertenece al texto); frente a ello, recalcan que la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI es una institución que conforme al artículo 1 de sus estatutos se constituyó para promover, auspiciar y operar programas de educación básica y media del sistema educativo ecuatoriano, y dejan en claro que:

(...) siendo una persona jurídica de derecho privado (Art. 2 de los estatutos) pero que también es cierto que forma parte de la ESPOL y su gobierno está ejercido por el Rector y Vice-Rector de la ESPOL por lo que se concluye que los profesores de FUNDAEM está sujetos a la Ley de Educación Superior a excepción de los obreros que se rigen por el Código del Trabajo, aún más la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) se encuentra registrada con el Código 1360000 del Catastro de Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano, publicado en el R.O. NO. 322 del 21 de Mayo de 1998.

Consideran que en el presente caso no existe vulneración alguna al debido proceso, como lo afirma el accionante, pues señalan que las partes han ejercido el derecho a la defensa plenamente y que han podido presentar las pruebas que consideraron pertinentes; siendo así, tampoco estiman correcta tal afirmación, ya que consideran que con su decisión se ha dejado a salvo el derecho del trabajador para que ejerza las acciones en la vía correspondiente.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 25 de marzo de 2011 a las 08h41, se limita a señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

Comparecencia de terceros interesados

Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI

Moisés Tacle Galarza y Mario Fernando Lucas Noboa en sus calidades de presidente del Directorio y director ejecutivo de la Fundación de Ayuda a la Educación Media

FUNDAEM-COPEI, respectivamente, y José Luis Rosado Caicedo en su calidad de administrador; comparecen mediante escrito presentado el 28 de marzo de 2011, en lo principal, afirman que en la demanda el legitimado activo no presenta fundamento alguno que sustente su pretensión, pues no manifiesta que derechos constitucionales son los que considera vulnerados con el auto de nulidad dictado por la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3. Bajo esos argumentos, solicitan que se rechace la presente acción extraordinaria de protección y se ordene su archivo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en 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 definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, 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 procede a efectuar el análisis de fondo en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

El auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los

artículos 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

Resolución del problema jurídico

El auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

El debido proceso comprende una serie de garantías que permiten la justa composición de los procedimientos en los que se declara o resuelve sobre derechos y además, constituye una serie de herramientas que permiten al ciudadano disponer de elementos que lo protejan de la posible arbitrariedad realizada por la autoridad. Dentro de las garantías del debido proceso se encuentra la obligación de motivación de los actos del poder público, misma que se encuentra consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, que expresa lo siguiente:

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.

Por otro lado, la Constitución de la República, en su artículo 82, ha consagrado al 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”.

La seguridad jurídica, que comprende el respeto a la Constitución y a las normas del ordenamiento jurídico, se encuentra reconocida como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia. La seguridad jurídica debe reflejarse en todas las actuaciones del poder público, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, generando certeza y confianza del ciudadano con respecto a la voluntad de la autoridad, a través de una adecuada aplicación de normas jurídicas aplicables. En este sentido, esta Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 108-13-SEP-CC¹, se ha pronunciado de la siguiente manera:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. **En virtud de aquello, los actos emanados de**

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 108-13-SEP-CC, Caso No. 1904-11-EP.

dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano. (Resaltado no pertenece al texto).

La motivación es una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto, exige, que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: a) razonabilidad, b) lógica y c) comprensibilidad. Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC² esta Corte, 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. (Resaltado no pertenece al texto).

Del texto citado se puede colegir que la garantía de la motivación adquiere una relación directa con respecto a la seguridad jurídica, ya que de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal I, los actos del poder público tienen validez si estos se encuentran adecuadamente motivados; es decir, a través del parámetro de razonabilidad, cuando se enuncian las normas jurídicas en las que se basa la manifestación de voluntad de la autoridad y la pertinencia de la aplicación de estos preceptos ante la situación fáctica concreta, se garantiza la seguridad jurídica. En este contexto, se evidencia la materialización de 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 República³ y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia N.º 146-14-SEP-CC⁴, ha señalado 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”.

Respecto de la naturaleza jurídica de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI y

de su relación con el Sistema Nacional de Educación Superior y con la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)

De fojas 12 a 21 del expediente se encuentran los Estatutos de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI. De conformidad con el artículo 1 de los referidos estatutos, esta entidad se constituyó para promover, auspiciar y operar programas de educación básica y media del sistema educativo ecuatoriano; en su artículo 2, se establece que es una persona jurídica de derecho privado; en sus artículos 10 y 11, se señala que su gobierno se encuentra ejercido por un Directorio, integrado por el rector y vicerrector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). Bajo tales disposiciones, es claro que la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI, es una entidad de derecho privado.

La Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 010-11-SEP-CC⁵, se ha pronunciado sobre un caso similar, en el cual estableció:

(...) En primer lugar, queda claro que la Fundación de Ayuda a la Educación Media (FUNDAEM) no forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior, por tanto la relación laboral con sus empleados, de ninguna manera puede estar sometida a la Ley de Educación Superior (...), en base a que, (...) la Fundación de Ayuda a la Educación Media (FUNDAEM) no es una entidad, institución, ni organismo del sector público, ya que no cumple ninguna de las condiciones previstas en el artículo 225 de la Constitución de la República, por el contrario, es una persona jurídica de derecho privado (...), y que (...) la referida fundación no es una institución en la que la ESPOL ni otra institución pública tenga mayoría de acciones, ni haya aportado bienes en un valor que represente el 50 % de su capital (...).

De igual manera, esta Corte Constitucional, en la sentencia No. 030-14-SEP-CC⁶, determinó que:

El análisis de la naturaleza jurídica propia de la FUNDAEM, a partir de una concepción estatutaria y legal, en confrontación con la tipología de las instituciones que, según la LOES pertenecen al Sistema de Educación Superior, permite establecer, con absoluta claridad, que la FUNDAEM no es parte del conjunto institucional que configura el Sistema de Educación Superior. (...) Se verifica entonces que, la Fundación para la Ayuda a la Educación Media FUNDAEM, al ser una persona jurídica de derecho privado, mantiene con sus empleados una relación laboral regulada por el Código del Trabajo, razón por la cual, de existir conflictos, deben sujetarse al mencionado cuerpo legal para resolverlos, pues dicho Código constituye la norma expedita para tal efecto.

Para adoptar la decisión materia de análisis, los jueces citan el artículo 3 de la Ley de Educación Superior que dispone lo siguiente:

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 121-14-SEP-CC, Caso No. 0523-12-EP.

³ 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.” (Resaltado fuera del texto)

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 146-14-SEP-CC, Caso No. 1773-11-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 010-11-SEP-CC, Caso No. 0373-10-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 030-14-SEP-CC, Caso No. 0410-10-EP.

Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano, en sus diferentes niveles, tienen los siguientes objetivos y estrategias fundamentales: a) **Formar**, capacitar, especializar y actualizar a estudiantes **y profesionales** en los **niveles de pregrado y postgrado**, en las diversas especialidades y modalidades; b) Preparar a **profesionales** y líderes con pensamiento crítico y conciencia social, de manera que contribuyan eficazmente al mejoramiento de la producción intelectual y de bienes y servicios, de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la sociedad y la planificación del Estado, privilegiando la diversidad en la oferta académica para propiciar una oportuna inserción de los profesionales en el mercado ocupacional. (Resaltado no pertenece al texto).

Mientras que los fines que persigue la institución demandada constan en el artículo 3 de los ya mencionados estatutos, en los cuales en su literal a se menciona lo siguiente: “a) Patrocinar el funcionamiento de **unidades educativas que abarquen los niveles preprimario, primario y medio del sistema educativo**; b) Formar **bachilleres** con una sólida base científica, tecnológica y ética, capacitados para ingresar a cualquier universidad del mundo”. (Resaltado no pertenece al texto).

Tales fines distan completamente del fin máximo que posee la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), que al ser un centro de educación universitaria que forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior, cuyo funcionamiento y organización se encuentran regulado por la Ley de Educación Superior, tiene como fin principal la formación profesional en diversas especialidades de pregrado y postgrado. Por lo expuesto, al ser la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI una institución de derecho privado, cuya formación académica está enfocada hacia los bachilleres, se concluye que la misma no forma parte ni de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), ni del Sistema Nacional de Educación Superior, razón por la que tampoco se encuentra regulada por las leyes aplicables al mismo.

Respecto de la vulneración de derechos con el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3

De este modo es obligación de la Corte verificar en este caso si la decisión impugnada se encuentra adecuadamente motivada, a través del examen de los tres parámetros que conforman la motivación, reiterando que el parámetro de razonabilidad de la decisión guarda estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica. En el caso *sub examine*, será necesario precisar si la decisión judicial impugnada, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, cumple con los referidos requisitos.

En cuanto al requisito de razonabilidad, como se ha expresado, la decisión debe estar fundamentada en lo dispuesto en la Constitución de la República y en las normas aplicables del ordenamiento jurídico. Dentro del

análisis llevado a cabo por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mencionan que el artículo 568 del Código de Trabajo establece que: “Los jueces del trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo, y **que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad**”. (Resaltado no pertenece al texto).

Adicionalmente, establecen que “(...) la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de la (sic) remuneraciones del Sector Público, en su artículo 3, señala que: “Las disposiciones del presente Libro son de aplicación obligatoria a las corporaciones, **fundaciones**, empresas, compañías y en general sociedades **en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad o al menos en un cincuenta por ciento**”. (Resaltado no pertenece al texto).

Por lo expuesto, la citada Sala no aplica adecuadamente el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; pues, al considerar a la institución demandada como parte de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), por ende, estaría sujeta a la normativa aplicable para el régimen laboral del sector público, con lo que ha incurrido en un error que ha impedido la correcta fundamentación de la decisión, al no haberse aplicado la normativa jurídica pertinente al caso. Bajo tales consideraciones, se observa que los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas forman un concepto errado de la naturaleza jurídica que posee la entidad demandada dentro del proceso laboral, pues, omiten que la misma es una institución de derecho privado, a la cual no le es aplicable ni la Ley de Educación Superior, mucho menos la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; es decir, incurren en la inaplicación de las normas del ordenamiento jurídico relativas al caso, por lo que declaran su incompetencia para resolver, motivo por el cual, a partir de la aplicación errada de los enunciados normativos previamente señalados, declararon la nulidad de todo lo actuado.

Por ello, esta Corte Constitucional considera que el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, no cumple con el requisito de razonabilidad, puesto que aplica disposiciones jurídicas que no son pertinentes en función de la naturaleza jurídica de la entidad demandada en el proceso laboral.

En cuanto al requisito de lógica, este debe presentarse en una decisión judicial a través de una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia y de su relación y coherencia con la conclusión del caso y de esta, con la decisión.

En el caso de estudio, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de

Justicia del Guayas realizan una exposición de todos los elementos fácticos que forman parte del caso, centrándose, principalmente, en la naturaleza jurídica de la institución en la cual laboraba el accionante, así como en la relación laboral existente entre ambos; tal es así, que al contraponer dichos elementos fácticos con los aspectos jurídicos, los referidos jueces, por un lado, determinan que la institución demandada es una persona jurídica de derecho privado, conforme consta en el artículo 2 de sus estatutos; pero, a pesar de ello, determinan que el procedimiento laboral no era el aplicable en el presente caso y declaran su incompetencia para conocer la causa, reconociendo contradictoriamente la condición de entidad de derecho público a la referida fundación.

Dicha contraposición permite observar que la sentencia impugnada no posee una estructura coherente, pues, pese a la naturaleza jurídica de derecho privado de la referida fundación, aceptada en la sentencia, se “(...) declara la nulidad de todo lo actuado a partir de fojas uno inclusive, dejando a salvo el derecho del demandante para que acuda ante la autoridad respectiva”; con tal decisión, los jueces no otorgan una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia con la conclusión del caso y de esta con la decisión.

Con ello, se demuestra que el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, no cumple con el requisito de lógica.

Finalmente, con respecto al requisito de comprensibilidad, ya que el auto impugnado incumple con los parámetros de lógica y razonabilidad, esta Corte Constitucional no entra al análisis de este elemento.

Con el análisis efectuado, esta Corte Constitucional concluye que el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, carece de motivación, pues no cuenta con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Al tomar en cuenta estas consideraciones, se puede evidenciar que la decisión judicial impugnada no tiene una motivación adecuada, incumpliendo así con esta garantía del derecho al debido proceso de la parte accionante. Y en este contexto, por la interrelación existente entre los dos derechos invocados por el accionante, se puede comprobar que el derecho a la seguridad jurídica, que debería manifestarse en el presente caso en la aplicación por parte de la autoridad jurisdiccional de la Constitución de la República y de normas jurídicas previas, claras y públicas que sustenten o fundamenten las decisiones judiciales adoptadas, tampoco fue cumplido.

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 y del derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Dejar sin efecto el auto de nulidad por falta de competencia, dictado por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 14 de octubre de 2010, dentro del juicio laboral N.º 767-10-3, seguido por Tomás Andrés Peñafiel Sánchez en contra de la Fundación de Ayuda a la Educación Media FUNDAEM-COPEI.
4. Disponer que se devuelva el proceso a la Corte Provincial de Justicia del Guayas para que, previo al sorteo correspondiente, otros jueces de ese distrito judicial conozcan y resuelvan el recurso de apelación interpuesto por las partes.
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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1755-10-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 miércoles 24 de junio 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 02 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.