



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### SEGUNDO SUPLEMENTO

**Año I - Nº 203**

**Quito, viernes 14 de  
marzo de 2014**

**Valor: US\$ 3,75 + IVA**

**ING. HUGO ENRIQUE DEL POZO  
BARREZUETA  
DIRECTOR**

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-990 y Wilson

Edificio 12 de Octubre  
Segundo Piso

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

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

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

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

108 páginas

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

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

### SUMARIO:

**CORTE CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR:**

Págs.

**RESOLUCIÓN:**

**0432-2008-RA** Confírmase la resolución venida en grado y  
niégase la acción de amparo propuesta por el Subp.  
de Art. Jaime Eduardo Villa Tixe ..... 2

**SENTENCIAS:**

**010-13-SIN-CC** Niéganse las demandas de acción pública  
de inconstitucionalidad planteadas por el señor  
Simón Espinosa Cordero y otros ..... 7

**108-13-SEP-CC** Niégase la acción extraordinaria de  
protección planteada por la señora Marcia Flores  
Benalcázar ..... 36

**129-13-SEP-CC** Acéptase la acción extraordinaria de pro-  
tección planteada por el señor Mauricio Cohn ..... 44

**130-13-SEP-CC** Acéptase la acción extraordinaria de pro-  
tección planteada por el señor Mauricio Cohn ..... 54

**010-14-SEP-CC** Acéptase parcialmente la acción extraor-  
dinaria de protección planteada por el señor  
Cristóbal David Villacís Zamora ..... 63

**019-14-SEP-CC** Acéptase la acción extraordinaria de pro-  
tección presentada por el señor Alejandro Andrade  
Montesinos ..... 70

**020-14-SEP-CC** Niégase la acción extraordinaria de  
protección planteada por el señor Wilfrido Efraín  
Tandazo Román ..... 77

**021-14-SEP-CC** Niégase la acción extraordinaria de pro-  
tección presentada por el ingeniero León Arturo  
Garófalo Chávez y otro ..... 85

**025-14-SEP-CC** Acéptase la acción extraordinaria de pro-  
tección propuesta por la señora Teresita de Jesús  
Vega Soto ..... 89

**026-14-SEP-CC** Acéptase la acción extraordinaria de pro-  
tección planteada por el señor Jaime Patricio  
Chiriboga Guerrero ..... 95

Págs.  
**027-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Francisco Vicente Cánepa Acosta y otra .. 101**

---

## CORTE CONSTITUCIONAL

### RESOLUCIÓN N.º 0432-2008-RA

**Ponencia:** doctor Freddy Donoso P.

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

#### ANTECEDENTES:

El Subp. de Art. Jaime Eduardo Villa Tixe compareció ante el señor Juez Vigésimo de lo Civil de Pichincha y dedujo Acción de Amparo Constitucional en contra de los señores: doctor Wellington Sandoval, Ministro de Defensa Nacional, y Crnl. de Emc. Miguel Reyes, Presidente del Consejo de Tropa de la Fuerza Terrestre, solicitando que se deje sin efecto lo dispuesto en los Memorandos N.º 0700384-E-1-S-CPT-FT del 17 de agosto del 2007, 0700552-E-1-S-CPT-FT del 10 de octubre del 2007 y 2007-210-E-1-KO-t-COSB del 21 de diciembre del 2007, así como la publicación de la Orden General N.º 169 del Comando General de la Fuerza Terrestre del 30 de agosto del 2007. En lo principal, manifestó lo siguiente:

Mediante Telegrama 007-158-SGFT.AC del 10 de mayo del 2007, el Comando General de la Fuerza Terrestre difundió al personal militar la decisión de reestructurar las promociones de oficiales y voluntarios de la Fuerza. Este proceso obedeció exclusivamente a la armonización del Escalafón Militar, en virtud de que la fecha de ascenso sea únicamente el 10 de agosto.

El 23 de febrero del 2007, mediante Oficio N.º MS-7-5-2007-05 remitido al señor Director de Personal de la Fuerza Terrestre por parte del señor Director Jurídico del Ministerio de Defensa Nacional emite un informe jurídico en el sentido de que efectivamente los señores Comandantes Generales de Fuerza deben reestructurar las promociones sin alterar su espíritu ni interpretar la ley, ya que su tenor es claro y de estricta aplicación, refiriéndose a la Disposición Transitoria Primera y Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial N.º 05 del 22 de enero del 2007, y concluye manifestando que no sería jurídico ni legal aplicar únicamente la Disposición Transitoria Tercera y procedan a reestructurar las promociones de la antes citada Ley, lo cual estaría afectando un derecho adquirido, causando un daño irreparable que por lo mismo debería ser indemnizado.

En Orden General N.º 159 del 16 de agosto del 2007, colocan en disponibilidad al recurrente, por no presentarla en forma voluntaria y por no cumplir Unidad Operativa durante un año en el grado, de acuerdo a lo señalado en los artículos 76, literal *f* y 101 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, en concordancia con la Disposición Transitoria Primera *ibídem*. Al día siguiente, esto es, el 17 de agosto del 2007, es notificado mediante Memorando N.º 0700384-E-1-S-CPT-FT, que el Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza Terrestre, en sesión ordinaria llevada a cabo el martes 14 de agosto del 2007, resolvió no considerarlo para el ascenso al inmediato grado, por cuanto no cumple con lo establecido en el art. 8, literal *b* del Reglamento de requisitos de ascenso para Suboficiales de la Fuerza Terrestre, que dice: “*Haber prestado servicios durante un año ininterrumpido en unidades operativas, en el grado de Suboficial Primero*”; debiendo en ésta forma ser colocado en disponibilidad el 31 de agosto del 2007, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 76, literal *f* de la Ley mentada, en caso de no presentar la disponibilidad voluntariamente.

Ante esta situación, presentó la Reconsideración o Reposición de la Resolución, pero el Consejo de Tropa, en sesión ordinaria del 04 de octubre del 2007, resolvió negar la solicitud de Reconsideración y Recurso de Reposición por improcedente. Dentro del término establecido por la Ley presentó el Recurso de Apelación ante el Consejo de Oficiales Subalternos de la Fuerza Terrestre, cuerpo legal que confirmó la Resolución pronunciada por el Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza Terrestre, en sesión llevada a cabo el 17 de diciembre del 2007.

En la Promoción de Suboficiales ascendidos, el accionante fue ascendido a Suboficial Primero el 01 de agosto del 2003, cuando se encontraba vigente la Ley de Personal de Fuerzas Armadas N.º 118 publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 660 del 10 de abril de 1991, que en su artículo 119 determina el tiempo de servicio en el Grado de Suboficial Primero, que era de cinco años, por lo que invoca el mandato del artículo 7 del Código Civil, relativo a la irretroactividad de la ley.

En el Registro Oficial N.º 5 del 22 de enero del 2007, entra en vigencia la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; en tal virtud, para todos los Suboficiales que sean ascendidos con esta nueva Ley corren los nuevos tiempos de servicio (tres años).

El acto administrativo impugnado ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 18; 23, numerales 3 y 26; 24, numerales 1, 2 y 13; 35; 119, y 186 inciso segundo de la Ley Suprema.

Fundamentado en lo establecido el artículo 95 de la Ley Suprema (1998), 46 y siguientes de la Ley del Control Constitucional, solicitó que se deje sin efecto lo dispuesto en los Memorandos N.º 0700384-E-1-S-CPT-FT del 17 de agosto del 2007, 0700552-E-1-S-CPT-FT del 10 de octubre del 2007 y 2007-210-E-1-KO-t-COSB del 21 de diciembre del 2007, así como la publicación de la Orden General N.º 169 del Comando General de la Fuerza Terrestre del 30 de agosto del 2007.

En la audiencia pública, el accionante se ratificó en los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, mientras que la parte demandada manifestó que las Fuerzas Armadas tienen una estructura jerarquizada rígida, en la cual la selección y la promoción de sus integrantes es parte esencial de su existencia. La Constitución, la ley y los reglamentos internos de la institución la amparan y obligan a observar de modo estricto los requisitos establecidos para la promoción o exclusión de sus integrantes, y el cumplimiento de este deber no puede ser tomado como base para oponer acciones judiciales ajenas a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, más aún cuando, como queda expresado, ni siquiera se cumplen los mínimos presupuestos básicos del amparo constitucional.

El señor Juez Vigésimo de lo Civil de Pichincha resolvió rechazar la acción interpuesta y, posteriormente, concedió el recurso de apelación para ante el Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional).

Con estos antecedentes, para resolver el presente caso se formulan las siguientes:

#### CONSIDERACIONES:

**PRIMERA.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición publicado con la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008.

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

**TERCERA.-** La Acción de Amparo Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución (1998) y artículo 46 de la Ley del Control Constitucional (vigentes al momento de la presentación de esta acción y de conformidad con lo establecido en la Consideración Primera de esta Resolución), tiene un propósito cautelar traducido en objetivos de protección destinados a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos que violen derechos constitucionales protegidos, por lo que es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad y, como consecuencia, establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales vulnerados, cuyo daño grave o inminencia de daño imponga la tutela constitucional efectiva que la acción de amparo garantiza. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve para garantía de los derechos constitucionales violentados.

**CUARTA.-** La pretensión del legitimado activo con la interposición de la presente acción es que se deje sin efecto lo dispuesto en los Memorandos N.º 0700384-E-1-S-CPT-FT, 0700552-E-1-S-CPT-FT y 2007-210-E-1-KO-t-COSB del 21 de diciembre del 2007, así como la publicación de la Orden General N.º 169 del Comando General de la Fuerza

Terrestre del 30 de agosto del 2007, en la que se publicó la situación de Disponibilidad previo la Baja de la Fuerza Terrestre, en la parte a la que ésta se refiere.

**QUINTA.-** A fojas 11 del expediente consta el Memorando N.º 0700384-E-1-S-CPT-FT del 17 de agosto del 2007, en el que se resuelve no considerarlo para el ascenso a su inmediato grado superior, debido a que no cumple con lo establecido en el artículo 8, literal *b* del Reglamento de Requisitos de Ascenso para Suboficiales de la Fuerza Terrestre, que dice: “*Haber prestado servicios durante un año ininterrumpido en unidades operativas, en el grado de Suboficial Primero*”, debiendo ser colocado en situación jurídica en Disponibilidad con fecha 31 de agosto del 2007, de acuerdo al artículo 76, literal *f* de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas (reformado). De igual forma, se observa a fojas 12 del proceso el Memorando 0700552-E-1-S-CPT-FT en el que se resolvió negar la solicitud de reconsideración por improcedente y carecer de fundamento legal, ratificándose en lo resuelto en la sesión ordinaria del 14 de agosto del 2007, en la que el Consejo de Personal de Tropa resolvió no considerarlo para el ascenso al inmediato grado superior. De fojas 13 a 14 de autos consta el Memorando N.º 2007-210-1-KO-t-COSB del 21 de diciembre del 2007, suscrito por el Secretario del Consejo de Oficiales Subalternos de la F.T., en el que se resuelve confirmar la resolución adoptada por el Consejo de Personal de Tropa de la F.T., respecto de no considerarlo para el ascenso a su inmediato grado superior.

Mediante Orden General N.º 169 del 30 de agosto del 2007, artículo 3 y de conformidad con lo previsto en el literal *a* del artículo 76 reformado de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas en vigencia, dispone por no haber cumplido los requisitos establecidos en la presente Ley para el ascenso al inmediato grado superior, colocar en situación de disponibilidad por el tiempo de seis meses, previo a la baja al recurrente.

**SEXTA.-** El último ascenso que tuvo el demandante del amparo fue el 01 de agosto del año 2003, cuando estaba en vigencia la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas del año 1991, con la cual se reglaban sus relaciones con la Fuerza Terrestre a la que pertenecía. Sin embargo, en el Registro Oficial N.º 5 del 22 de enero del 2007, se expide la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas mediante la cual se reforma, entre otros, el artículo 119 que contiene el tiempo de permanencia en un grado para ser considerado para el ascenso.

Esta Ley Reformatoria dice, en la Primera Disposición Transitoria, que:

*“Los nuevos tiempos de servicio en los grados no regirán para el personal militar que a la fecha de promulgación de la presente Ley se encontraran iniciando su último año en el grado”*,

La Tercera Disposición Transitoria, dispone que:

*“En virtud de las modificaciones establecidas en esta Ley, a los tiempos de permanencia en cada grado, por esta única vez, los Comandantes de Fuerza procederán a reestructurar las promociones militares, para la aplicación correspondiente”*.

Las Disposiciones Transitorias contienen dos excepciones:

Los nuevos tiempos establecidos en el artículo 119 y otros no rigen para quienes hayan iniciado su último año en el grado. Tal disposición, en caso de que rigiera, como dice la Ley, desde su publicación en el Registro Oficial, no comprende al demandante, toda vez que su permanencia en el grado de Suboficial Primero era de cinco años según la ley anterior y a la fecha de la posterior no tenía siquiera tres años.

La Tercera Disposición Transitoria da paso a que los Comandantes de Fuerza, a su arbitrio, por única vez, procedan a reestructurar las promociones militares para la aplicación de la Ley.

**SÉPTIMA.-** El 22 de enero del 2007 se publica en el Registro Oficial N.º 5 la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. En relación al tiempo de permanencia en el grado, se ha elevado a consulta del Procurador General del Estado, cuyos informes tienen el carácter de vinculante, quien manifiesta que: *“los derechos de los señores suboficiales deben ser resueltos por el Congreso Nacional o en su defecto por el Tribunal Constitucional, a través de la demanda de inconstitucionalidad”*. Ciertamente se presenta la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, resolviendo la Corte Constitucional, mediante Resolución N.º 0032-07-TC, desechar la demanda de inconstitucionalidad planteada de los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, pues de la constatación efectuada no se encuentra que las normas impugnadas presenten contradicción con las normas de la Constitución Política de 1998 ni con las normas de la Constitución vigente. Al existir la Resolución donde se declara la constitucionalidad de las normas impugnadas, no se puede establecer la existencia de vulneración de presupuestos constitucionales, por lo que la interposición de la presente acción no cabe. Existiendo antecedentes de por medio, no cabe seguir analizando el presente caso, pues si el Pleno de la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas en sentido de la constitucionalidad de los artículos impugnados, no puede dictarse una Resolución que sea contraria a lo dictado por el Pleno de la Corte Constitucional, pues éste se constituye en el máximo órgano de control constitucional.

**OCTAVA.-** La Acción de Amparo Constitucional procede, entre otros aspectos, ante la concurrencia simultánea de los siguientes elementos: a) que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) que ese acto u omisión viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; y c) que el acto u omisión, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. Del estudio pormenorizado de las piezas procesales se establece la existencia de legitimidad del acto administrativo emitido por autoridad pública, al tiempo que no vulnera presupuestos constitucionales subjetivos, por lo que no se evidencia daño grave ni inminente.

Por las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales:

**Resuelve:**

1. Confirmar la resolución venida en grado y, en consecuencia, negar la acción de amparo propuesta.
2. Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en la ley.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

**Razón.-** Siento por tal, que la Resolución que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con seis votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire; dos votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes y Ruth Seni Pinoargote, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión del día jueves doce de noviembre de dos mil nueve.- Lo certifico.

f.) Dr. Arturo Larrea Jijón, **SECRETARIO GENERAL**.

**VOTO SALVADO DE LOS DOCTORES ALFONSO LUZ YUNES Y RUTH SENI PINOARGOTE EN EL CASO SIGNADO CON EL N.º 0432-2008-RA**

Quito, D. M., 12 de noviembre de 2009

Con los antecedentes constantes en la Resolución adoptada, nos separamos de la misma por las siguientes consideraciones:

**PRIMERA.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición publicado con la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008. Por otra parte, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

**SEGUNDA.-** La Acción de Amparo Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución (1998) y artículo 46 de la Ley del Control Constitucional, tiene un propósito tutelar traducido en objetivos de protección destinados a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos que violen derechos constitucionales protegidos, por lo que es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad y, como consecuencia, establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales vulnerados, cuyo daño grave o inminencia de daño imponga la tutela constitucional efectiva que la acción de amparo garantiza.

En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve para garantía de los derechos constitucionales violentados.

**TERCERA.-** El acto administrativo, materia de la Acción de Amparo, es la resolución del Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza Terrestre del 14 de agosto del 2007, en la que se decide no considerar al actor para el ascenso al grado inmediato superior por no cumplir con lo establecido en el artículo 8, literal *b* del Reglamento de Requisitos de Ascensos para Suboficiales de la Fuerza Terrestre y colocarlo en situación de disponibilidad, de acuerdo al texto del artículo 76, literal *f* de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Alega el demandante que al expedirse dicha resolución, que fue confirmada por el mismo Consejo en sesión del 04 de octubre del 2007, se han violado los principios constitucionales que constan en el artículo 18; numerales 3 y 26; artículo 23, numerales 1, 2 y 13; artículo 24; artículo 35 y segundo inciso del artículo 186 de la Constitución Política de 1998.

**CUARTA.-** Se puede afirmar que es bastante frecuente que el órgano de administración de justicia constitucional deba referirse a las decisiones tomadas por los órganos de la fuerza pública relacionadas con decisiones adoptadas en contra de sus miembros. Ante todo, es preciso dejar sentado que bajo ningún concepto los magistrados constitucionales se oponen al derecho de que la Fuerza Pública goza de plena autonomía y facultades para tomar resoluciones, pero siempre observando los procedimientos que la Constitución y la ley establecen. Tal premisa resulta necesaria porque el Ecuador es un Estado de Derecho, en donde no cabe el abuso y la arbitrariedad, pues en aquél prima la supremacía absoluta de las normas que consagran las garantías y los derechos constitucionales. La Constitución Política de 1998, al igual que la vigente, contiene una serie de garantías y derechos que protegen a los ciudadanos de eventuales abusos de autoridad pública, y las leyes poseen, igualmente, garantías y derechos que tienden a proteger al ciudadano, teniendo siempre presente que éstos no pueden contravenir a las primeras, pues en tal caso no tienen efecto jurídico. Debe entenderse que la autoridad pública ha de someter su conducta a las normas secundarias, ya que de no hacerlo el acto que expida sería ilegítimo, lo que puede conllevar a la violación de principios constitucionales que demanden la acción tutelar del Estado a través de los órganos constitucionales

**QUINTA.-** Para poder determinar si el acto administrativo, objeto de la impugnación es ilegítimo y por el cual se pone al demandante en estado de disponibilidad, previo a su baja, cabe una operación mental que permita confrontar la conducta observada por los miembros del Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza Terrestre, esto es, si su accionar se sometió a las normas que rigen el procedimiento para adoptar tal decisión y, después de eso, concluir si el acto es o no ilegítimo, y de no serlo tomar las medidas tutelares que la Constitución establece, siempre que, como quedó dicho, las violaciones a normas secundarias también vulneren principios constitucionales.

**SEXTA.-** Del examen de los recaudos procesales pueden observarse estos particulares: 1). La Orden General N.º 159 del 16 de agosto del 2007, mediante la cual no se

considera para el ascenso al actor de la acción y se lo coloca en situación para disponibilidad; 2). La notificación que se formula al demandante con la decisión antes referida; 3). La Resolución del 01 de octubre del 2007 mediante la cual el Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza Terrestre niega la solicitud de reconsideración de la Resolución publicada en la Orden General N.º 159 del 16 de agosto del 2007; 4). Resolución del Consejo de Oficiales Subalternos de la Fuerza Terrestre del 17 de diciembre del 2007, por la cual confirman la decisión antes aludida; 5). Instrumento que contiene la liquidación de tiempo de servicio del impugnante Suboficial Primero, en la cual se observa que su último ascenso fue el 01 de agosto del 2003 y que ha venido subiendo de grado cada cinco años; 6). Resolución del Procurador General del Estado del 07 de agosto del 2007 y 18 de septiembre del mismo año; y, 7). Normas relacionadas con la Ley 118, Suplemento del Registro Oficial N.º 660 del 10 de abril de 1991 y la que contiene la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas del 10 de enero del 2007, publicada en el Registro Oficial N.º 5 del 22 de los mismos mes y año.

**SÉPTIMA.-** Conviene examinar los hechos que contienen varios de los documentos antes referidos y las normas que sirven de fundamento para no ascender a varios Suboficiales Primeros, entre ellos al actor del amparo. El último ascenso que tuvo éste se remonta al 01 de agosto del 2003, esto es que cuando lo recibió, estaba en vigencia la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas de 1991, con la cual se reglaban sus relaciones con la Fuerza Terrestre a la que pertenecía. Empero, en el Registro Oficial N.º 5 del 22 de enero del 2007 se publica la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, mediante la cual se reforma, entre otros, el art. 119 que contiene el tiempo de permanencia en un grado para ser considerado para el ascenso. Y en esta Ley Reformatoria se legisla en la Primera Disposición Transitoria que: *“Los nuevos tiempos de servicio en los grados que regirán para el personal militar que a la fecha de promulgación de la presente Ley se encontraren iniciando su último año en el grado”*; y en la Tercera se dispone que: *“En virtud de que las modificaciones establecidas en esta Ley, a los tiempos de permanencia en cada grado, por esta única vez, los Comandantes de Fuerza procederán a reestructurar las promociones militares, para la aplicación correspondiente”*. Las Disposiciones Transitorias contienen dos situaciones de excepción: La primera, que los nuevos tiempos del artículo 119 y otros no rigen para quienes hayan iniciado su último año en el grado. Tal disposición, en el caso que rigiera como dice la Ley desde su publicación en el Registro Oficial, no comprende al demandante, toda vez que su permanencia en el grado de Suboficial Primero era de cinco años según la ley anterior, y a la fecha de la posterior no tenía siquiera cuatro años. La Tercera Disposición Transitoria da paso a que los Comandantes de Fuerza, a su arbitrio, por única vez procedan a reestructurar las promociones militares para la aplicación de la Ley. El aspecto central de la reclamación del demandante radica en que mediante la aplicación de una ley posterior se lo pretende privar de su derecho a ascender y, consecuentemente, a permanecer en la Fuerza Pública. Mas, parte del ordenamiento jurídico importante del Estado es el Código Civil, en el cual se establece en el

artículo 7 que: “La Ley no dispone sino para lo venidero; no tiene efecto retroactivo...”; y el artículo 1 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas tiene entre sus finalidades el perfeccionamiento y la estabilidad de sus miembros. En tanto que la Constitución Política de la República de 1998 dice en su artículo 186 que: “Los miembros de la Fuerza Pública tendrán los mismos derechos y obligaciones que todos los ecuatorianos...”; y en su segundo inciso estatuye que: “Se garantiza la estabilidad y la profesionalidad de los miembros de la Fuerza Pública. No se los podrá privar de sus grados, honores...”. La utilización que el Consejo de Personal de Tropa y el Consejo de Oficiales Subalternos de la Fuerza Terrestre ha dado a las normas de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas contraviene normas de leyes secundarias, como la relativa a la irretroactividad de la ley, con lo que a su vez se afecta a disposiciones como su propia Ley de Personal, puesto que la separación de las filas de la Fuerza Terrestre de uno de sus miembros lesiona su estabilidad, su permanencia en sus filas, lo que a la vez vulnera su legítimo derecho a ascender, acto que, a renglón seguido, conlleva la violación de principios constitucionales como los consagrados en los numerales 3 y 26 del artículo 23 de la Constitución Política de la República de 1998, que tratan de la igualdad ante la Ley, esto es, que todos los ciudadanos tienen la potestad de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin que quepa discrimen o diferencia alguna; y el 26 que se refiere a la seguridad jurídica, esto es, que todos tienen la obligación de respetar el ordenamiento jurídico del país, con mayor razón las autoridades públicas; conducta que lesiona también el derecho que garantiza el art. 186 de la misma Constitución, esto es, la estabilidad por un lado y el derecho a promoverse a grados superiores. De todo lo dicho, se concluye que al haber inobservado los entes de la Fuerza Terrestre referidos, principios constitucionales y legales que afectan al accionante, se han vulnerado sus derechos constitucionales (ya mencionados), lo que torna el acto en ilegítimo, situación que demanda la acción tutelar del Estado por intermedio de los órganos que la Constitución establece.

Por lo expuesto, somos del criterio que el Pleno debe:

1. Revocar la resolución venida en grado y, en consecuencia, conceder la acción de amparo propuesta por el Subp. Jaime Eduardo Villa Tixe.
2. Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en la ley.
3. Notifíquese y publíquese.

f.) Dr. Alfonso Luz Yunes, **JUEZ CONSTITUCIONAL.**

f.) Dra. Ruth Seni Pinoargote, **JUEZA CONSTITUCIONAL.**

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

**CAUSA N°. 0432-2008-RA**

**CORTE CONSTITUCIONAL (CAUSAS TRAMITADAS SEGÚN LA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1998).**- Quito D.M, 18 de febrero del 2014 a las 15h00.- **VISTOS.**- Incorpórese al expediente 0432-2008-RA, el escrito de aclaración y ampliación presentado por el accionante Jaime Eduardo Villa Tixe, 11 de enero de 2010 a las 16:25, respecto a la Resolución N.º 0432-2008-RA dictada por el Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición, el 12 de noviembre de 2009 y notificada a las partes el día 6 de enero de 2010. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA:** **PRIMERO.**- La Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración y ampliación presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **SEGUNDO.**- De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. En tal virtud, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes.- **TERCERO.**- Conforme se desprende del escrito presentado por el legitimado activo, el recurso tiene por objeto “(...) solicito que el Pleno de la Corte Constitucional, aclare y amplíe las mencionadas resoluciones y me indique a cual resolución me someto, a aquella que restituye mis derechos constitucionales o la que ilegítimamente coarta mis garantías y derechos humanos (...).- **CUARTO.**- Al respecto se recuerda que la aclaración tiene lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. En el presente caso, todos los puntos controvertidos han sido resueltos con claridad y adecuada motivación. Se indica que la Corte se pronuncia en aclaración y ampliación respecto a la sentencia de mayoría, y los argumentos expresados en los escritos de aclaración y ampliación están direccionados a los votos de minoría. Se advierte que la pretensión en examen es ajena al fin que persiguen las figuras jurídicas de aclaración y ampliación, puesto que el recurrente, no busca el entendimiento y cumplimiento pleno de la resolución, lo que persigue es alterar en forma sustancial el contenido de la misma, circunstancia que resulta inadmisibles en el presente caso. Por lo expuesto, se niega el pedido de aclaración y ampliación presentado por el señor Jaime Eduardo Villa Tixe y se dispone que se estará a lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en resolución de 12 de noviembre del 2009, debidamente notificada el 6 de enero de 2010. **NOTIFIQUESE.**

f.) Ab. Alfredo Ruiz Guzmán, Mg., **JUEZ SUSTANCIADOR (P), PRIMERA SALA.**

f.) Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez, **JUEZA PRIMERA SALA.**

f.) Dr. Manuel Viteri Olvera, **JUEZ PRIMERA SALA.**

Lo certifico.- Quito, D.M., 18 de febrero del 2014.

f.) Abg. Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA PRIMERA SALA.**

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

Quito, D. M., 25 de septiembre de 2013

**SENTENCIA N.º 010-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0005-10-IN, ACUMULADOS 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**De la solicitud y sus argumentos**

**En relación al caso N.º 0005-10-IN**

Los señores Simón Espinosa Cordero, Alejandro Ponce Martínez, Juan Páez Terán, Raúl Jaramillo Andrade, Juan Ignacio Hernández Herranz y Sara Serrano Albuja, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 12 de marzo de 2010, solicitaron a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 29, 31 y 33 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, y del literal g del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por considerar que contravienen lo preceptuado en los artículos 21 numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 61 numerales 2 y 7, 66 numeral 4, y 84 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0005-10-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Posteriormente, la Sala de Admisión, integrada por los exjueces Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y juez Manuel Viteri Olvera, el 16 de agosto de 2010

avocó conocimiento de la causa signada con el número 0005-10-IN, acción pública de inconstitucionalidad, presentada por los señores Simón Espinosa Cordero, Alejandro Ponce Martínez, Juan Páez Terán, Raúl Jaramillo Andrade, Juan Ignacio Hernández Herranz y Sara Serrano Albuja, por sus propios derechos. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "Quinto.- Esta Sala considera que en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores, y al haber cumplido el accionante, con lo peticionado en la providencia citada, la demanda en estudio, reúne todos los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y en el artículo 80 de la Ley de la materia, así como los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, determinados en el mismo cuerpo normativo; por tanto, ADMITE a trámite la acción No. 0005-10-IN, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión del recurrente...".

El 9 de septiembre de 2010, el Pleno del Organismo realizó el sorteo de rigor, siendo designada como jueza de sustanciación, la exjueza Nina Pacari Vega. De esta manera, el 15 de diciembre de 2010, mediante providencia, se avocó conocimiento de la presente causa.

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

Posteriormente, el Pleno realizó el sorteo correspondiente, siendo designado juez sustanciador de la causa el juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

**Argumentos planteados por el actor**

En lo principal, los accionantes señalan que el artículo 173 de la Constitución consagra el "derecho al recurso" o "derecho a recurrir", como una garantía constitucional, tanto del derecho de defensa como el de la tutela judicial efectiva, que implica el derecho a que las resoluciones trascendentales del órgano decisorio sean revisadas por otro de grado superior, en aras de la seguridad jurídica a través de un control jerárquico, tanto de la sentencia como de aquellas resoluciones interlocutorias que crean una situación de estado inmodificable. Esta disposición encuentra armonía con el artículo 76 numeral 7 literal m ibídem. En consecuencia, a su juicio estas garantías constitucionales se desprenden de normas sobre derechos humanos consagradas en convenios internacionales de derechos humanos debidamente aprobados por el Ecuador y que forman parte del derecho interno.

De esta forma, citan los accionantes los artículos 8 literal h y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto al derecho a recurrir del fallo, y del derecho a un recurso sencillo y rápido, que ampare a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales. En este sentido, aclara que la materia electoral concebida en el constitucionalismo moderno como un poder o Función Estatal dispone en nuestro país de instituciones competentes para el proceso electoral de todo tipo: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, este tiene competencias sobre las decisiones que

aquel tome como una suerte de segunda instancia o de "recurso" y se consagra como Tribunal de Instancia superior en materia electoral.

Por otra parte, afirman que la doble instancia es también un mecanismo de protección o seguridad tanto para el sistema judicial cuanto para la Autoridad Pública con facultades jurisdiccionales. Con ella se procura evitar el error judicial, la protección a los derechos de las personas por parte de la autoridad pública en general la cual puede ser falible. Así, de las normas demandadas se desprende que no existe la posibilidad de apelar de las negativas a las impugnaciones que la autoridad competente haya dispuesto, lo cual cierra la posibilidad de que exista conocimiento de la autoridad superior de la posible ilegalidad en la que haya incurrido el candidato.

Así, expresan que de las normas de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y su Reglamento, en materia de impugnación, se desprende que se ha violentado la norma constitucional de poder recurrir, pues no hay posibilidad de impugnación de ningún tipo, a pesar de que el candidato haya violentado dentro del proceso alguna norma relacionada con su probidad o capacidad legal para acceder a tal cargo público.

En este sentido, consideran los accionantes que la argumentación de la inconstitucionalidad debe abordarse desde los principios de los derechos de participación, contenidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución de la República. De esta forma, alega que el constituyente consagró en materia de participación ciudadana en los órganos del Estado una absoluta transparencia y seguridad jurídica para que el acceso a las mismas por parte de los ciudadanos no tenga limitación de ningún tipo y que, de darse el caso de manipulaciones políticas, la participación ciudadana pueda asimismo reivindicar la transparencia y la democracia. Ello implica la existencia de recursos legales que consoliden la transparencia en la selección de los participantes.

Al consagrar en la ley y reglamento referidos la imposibilidad de recurso alguno, impugnación o apelación para un órgano superior cuando exista violaciones legales o de procedimiento por parte de los participantes, no solo que se beneficia indebidamente a quienes pueden tener una mayor influencia política, sino que consecuentemente se discrimina a quienes objetivamente pueden acceder a dicho cargo. Bajo este argumento, sostienen los accionantes que al haber aprobado las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, el legislador, así como su colegislador reglamentario, inobservan el artículo 84 de la Constitución.

#### **Pretensión concreta**

Por lo expuesto, solicitan a la Corte Constitucional «declare inconstitucional por el fondo los artículos 29, 31 y 33 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, y en consecuencia, el Art 25 literal g del Reglamento por derivarse de ellos y consagrar una expresa inconstitucionalidad. Toda vez que en virtud de la presente demanda se procura proteger "la plena vigencia de los Derechos Fundamentales, sin afectar a la seguridad jurídica ni el interés general, y preservar la fuera normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales

por sobre derechos individuales, al amparo del Art. 95 de la LOGJCC, SE SERVIRA DECLARAR SIN EFECTO ALGUNO TODO EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social"». Adicionalmente, solicitan la suspensión inmediata de la posesión de los Consejeros a dichos cargos, mientras esta Corte decide sobre el fondo en la demanda.

#### **En relación al caso N.º 0006-10-IN**

El señor Jorge Guamán Coronel, en su calidad de coordinador nacional de Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, presenta el 19 de marzo de 2010 una acción pública de inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad del numeral 8 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009; el artículo 13 literal g; del Reglamento N.º 01-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; del Reglamento N.º 02-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; del Reglamento N.º 03-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; del Reglamento N.º 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; del Reglamento N.º 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del contralor general del Estado; del Reglamento N.º 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y del Reglamento N.º 07-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Meritos para la Selección y Designación de las y los vocales del Consejo de la Judicatura.

Por su parte, la secretaria general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 19 de marzo de 2009 comunicó que la acción de inconstitucionalidad N.º 0006-10-IN, tiene relación con el caso N.º 0005-10-IN.

En este orden, la Sala de Admisión, integrada por los doctores Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, el 16 de agosto de 2009 avocó conocimiento de la causa signada con el número 0006-10-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "TERCERO.- De conformidad con las normas citadas y lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Sala considera que la presente demanda de inconstitucionalidad reúne los requisitos exigidos, por tanto, se ADMITE a trámite la causa No. 0006-010-IN; en consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dispone: 1.-

Córrase traslado con esta providencia y la demanda a los señores Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente Constitucional de la República, y Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones; 2.- Requierase a los señores Presidente de la Asamblea Nacional y Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, remitan a esta Magistratura los expedientes con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. 3.- Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y portal electrónico de la Corte Constitucional. 4.- De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 82 de la LOGJCC, se dispone su acumulación a la causa signada con el No. 0005-10- IN..."

#### **Argumentos planteados por el actor**

En lo principal considera que la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y los Reglamentos para los Concursos Públicos de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las autoridades, son inconstitucionales porque contravienen los artículos 1, 3 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9, del 11, 61, 66, 83, 95, 108, 180, 192, 196, 216, 218, 220, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución de la República.

Expresa en detalle que el ejemplo de flagrante inconstitucionalidad se encuentra en la elección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, donde los consejeros del Consejo Nacional Electoral debieron aplicar lo dispuesto en la Constitución y actuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 ibídem, esto es, solicitar el pronunciamiento a la Corte Constitucional para resolver la contradicción existente entre el Reglamento, la Ley y la Constitución, y solo ahí se estaría actuando en estricto respeto a la Constitución.

El caso concreto de la demanda radica en la violación que conlleva la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que en su artículo 21, al disponer sobre las prohibiciones para ser designados o desempeñarse como consejeras o consejeros, en el numeral 8, establece que están prohibidos quienes "en los últimos dos años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, y/o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso". En igual sentido, sostiene que los reglamentos para los concursos públicos de oposición y méritos para la selección y designación de las autoridades son inconstitucionales cuando en el artículo 13 literal g, de las inhabilidades para los ciudadanos que quieren participar a diferentes dignidades, disponen: "Quien en los últimos dos años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular".

A su juicio, estas disposiciones son inconstitucionales porque son contrarias a lo dispuesto en el artículo 61 numerales 2, 7 y 8 y demás mencionados de la

Constitución de la República, relativos a los derechos de participación. Aseguran que las normas cuya inconstitucionalidad se demanda coartan el derecho de los ciudadanos que han ocupado una dignidad de elección popular o quienes han sido directivos de partidos o movimientos políticos, tratándolos al mismo nivel como si hubieran cometido delitos comunes, lo cual es totalmente injusto, ya que la política es una ciencia de servicio y no puede ser calificada tanto por legisladores como consejeros como un acto imputable a un hecho que perjudica a la administración pública.

En este orden, arguye el accionante que se destinaron ingentes recursos en la conformación de estas autoridades, pagadas con todos los aportes de los ecuatorianos, por lo que su trabajo debió haber sido responsable y transparente en el ejercicio de sus obligaciones y atribuciones, pero el trabajo realizado por estas autoridades ha sido contradictorio a la Constitución, al coartar el legítimo derecho de los ciudadanos a participar en los concursos de oposición y méritos para obtener el cargo; en tal virtud, solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos referidos en líneas anteriores.

De esta forma, las autoridades no podrán llamar al Concurso de Mérito y Oposición para nombrar a las diferentes autoridades que la Constitución les obliga, toda vez que los reglamentos aprobados por los Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, y la propia Ley Orgánica del referido Consejo contravienen expresas disposiciones constitucionales, priorizando los reglamentos, totalmente inferiores en jerarquía a la Constitución, atentando contra leyes aprobadas, como es el Código Orgánico de la Función Judicial, en sus artículos 260, 283 y 287, que no establecen en ninguna parte de su contenido estas inhabilidades para ser nombrado autoridad para las diferentes entidades.

#### **Pretensión concreta**

El accionante textualmente señala que su "propósito con esta demanda es dejar sin valor alguno al Art. 21 numeral 8) de la Ley; y, Arts. 13 numeral g) de los reglamentos descritos en esta demanda. (...) Solicito se sirvan disponer la suspensión provisional de la aplicación del Art. 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y Arts. 13 literal g) (...) ya que coartan el derecho para que muchos ciudadanos se postulen a los Concursos de Méritos y Oposición para la designación de las diferentes dignidades, ha nombrarse en los próximos meses, impedidos por encontrarse inscritos como directivos o haber participado en elección popular durante los últimos dos años".

#### **En relación al caso N.º 0013-11-IN**

El doctor Edgar Estuardo Escobar Mora, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 22 de marzo de 2011, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,

publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009, por vulnerar las disposiciones contenidas en los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 2, 3, 4 y 8; 61 numeral 7; 82, 84 y 228 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que el presente caso tiene relación con los casos N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, mismos que se encuentran en trámite, y 0049-10-IN que se encuentra en la Sala de Admisión.

La Sala de Admisión, integrada por los doctores Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinuesa, avocó conocimiento de la causa signada con el número 0013-11-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "TERCERO.- El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad. Del análisis de la presente demanda, esta Sala considera que la misma cumple con los requisitos exigidos por la Ley, por tanto, se ADMITE a trámite la Causa No. 0013-11-IN; en consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el Art. 80 de Ley ibídem se dispone: (...) 5.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone su acumulación a la causa No. 0005-10-IN- NOTIFIQUESE."

#### Argumentos planteados por el actor

El accionante manifiesta que la norma impugnada viola los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 2, 3, 4 y 8; 61 numeral 7; 82, 84 y 228 de la Constitución de la República, sin perjuicio de la aplicación de la regla *iura novit curia*. Además, señala que vulnera de modo objetivo los derechos consagrados en los artículos 23.I literal c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25 literal c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 22 numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este sentido, el accionante argumenta que la norma impugnada vulnera el derecho a acceder a cargos y funciones públicas, y el principio de igualdad.

Respecto al primero, estima que a través de la norma impugnada se pretende restringir el acceso a funciones públicas, por razones distintas a las previstas en la Constitución; es decir, el acceso a la función pública se realiza por concurso, es la única condición establecida en la Constitución y, por tanto, considera que no se deben realizar restricciones que anulen esa posibilidad, como en efecto ocurre con la norma objeto de la presente acción.

En su criterio, la norma impugnada pretende que solo aquellos ciudadanos que fueron designados como autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido para el Régimen de Transición, deban renunciar a sus cargos para poder participar en el proceso de selección de sus reemplazos, puesto que no pueden

acceder al cargo a través del correspondiente proceso de selección, conforme lo establece el artículo 61 de la Constitución. En este sentido, el accionante aclara que es el constituyente el que ha señalado los casos en los que un servidor debe renunciar al cargo para presentar su nombre y proponerlo para ocupar una función (artículo 113 numeral 6).

Respecto a la vulneración al derecho a la igualdad, el accionante manifiesta que al redactar y aprobar la norma impugnada, el legislador no tomó en consideración que el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución estaba siendo inobservado, menoscabando derechos fundamentales, con la imposición de normas claramente inconstitucionales. En tal sentido, considera inadmisibles que se brinde un trato desigual a las ciudadanas y ciudadanos que fueron designadas autoridades por encargo de la Asamblea Constituyente en comparación con otros ciudadanos que ocupan cargos públicos de autoridades.

Argumenta que la discriminación que se está realizando sobre el acceso a cargos no supera ninguno de los cuatro mandamientos a los que se refiere la resolución N.º 0297-08-RA: 1. No se da trato idéntico a quienes se encuentran en idénticas circunstancias; quienes ocupan un cargo no reciben un igual tratamiento sobre la posibilidad de participar proponiendo sus nombres para el correspondiente concurso; 2. En materia de participación, unos pueden hacerlo y otros no, a pesar de que estos últimos son destinatarios que se encuentran en las mismas condiciones; 3. No se da un trato paritario a destinatarios que presentan respecto de otros similitudes más relevantes que las diferencias; y, 4. Se hace diferenciación entre servidores que se encuentran en un plano mayor de similitud que de diferencia.

En este orden, cita varias resoluciones de la Corte Constitucional respecto a la prohibición de realizar distinciones en el tratamiento que se debe dar a los servidores públicos.

#### Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional "se declare mediante sentencia la inconstitucionalidad por el fondo de la Octava Disposición Transitoria de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que se encuentra publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 9 de septiembre de 2009".

#### En relación al caso N.º 0049-10-IN

El señor Jaime Mantilla Anderson, a nombre y en representación de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 21 de septiembre de 2010, solicitó a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad del artículo 5 numeral 2; artículo 6 numerales 4 y 5; artículo 7 numeral 4; artículo 8 numeral 1; artículos 9, 10, 11, 12; artículo 13 numerales 3, 5, 6; artículo 14 numeral 3; artículo 15; artículos 16, 17, 18, 21 numeral 7; artículos 26, 27, 32, 38 numeral 13, y artículo 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,

publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 9 de septiembre de 2009, por vulnerar las disposiciones contenidas en los artículos 66, 194, 195, 204, 208, 211, 212, 213, 215, 226, 235, 237, 269 y 321 de la Constitución de la República.

La Secretaria General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que el presente caso tiene relación con el caso N.º 0006-10-IN que se encuentra en trámite.

La Sala de Admisión, integrada por los doctores Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa signada con el número 0049-10-IN. En lo principal, la Sala consideró lo siguiente: "SEGUNDO.- El Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad; de la revisión del libelo de demanda, se advierte que la misma reúne los requisitos exigidos por la Ley; por tanto, se ADMITE a trámite la causa No. 0049-10-IN, sin que lo señalado constituya un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión, y se dispone lo siguiente: 1.- Agréguese al proceso los documentos, que en 5 anexos, ha remitido el Dr. Andrés Segovia S., Secretario General de la Asamblea Nacional, en cumplimiento de lo ordenado por la anterior Sala de admisión en providencia del 18 de julio de 2011 a las 17h16; 2.- En razón de que el anterior Secretario General de la Corte Constitucional, mediante certificación del 21 de septiembre de 2010, que obra a fojas 15 del proceso, señala que el presente caso tiene relación con el caso No. 0006-10-IN, 'el cual se encuentra en trámite', de conformidad con el artículo 82 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dispone la acumulación de la presente causa al Caso No. 0006-10-IN, a fin de que continúe el trámite correspondiente; 3.- Téngase en cuenta la casilla constitucional No. 457 que señala el accionante para recibir notificaciones.- NOTIFIQUESE."

#### **Argumentos planteados por el actor**

El accionante manifiesta que las disposiciones de los artículos 5 numeral 2; 6 numerales 4 y 5; 7 numeral 4; 8 numeral 1; 9, 10, 11, 12 13, numerales 3, 5, 6; 14, numeral 3; 15, 16, 17, 18, 21 numeral 7; 26, 27, 32, 38 numeral 13, y 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, vulneran varios artículos de la Constitución de la República. En lo principal expresa:

Que la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social rebasa las competencias asignadas por la Constitución y coloca al resto de instituciones que conforman la función de Transparencia y Control Social en una situación administrativa e institucional de dependencia jerárquica respecto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desatendiendo el carácter técnico y especializado con que la Constitución reviste a las Superintendencias, a la Contraloría General del Estado y a las otras entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social,

cuando lo indicado en la Constitución de la República es la creación de una instancia de coordinación entre los titulares de las mismas, así como que estas configuren también sus actividades con el máximo responsable de la Función Ejecutiva el señor presidente de la República y los diversos Ministerios, entidades y órganos dependientes de la Función Ejecutiva.

Que la Constitución no establece una jerarquía administrativa e institucional entre las Superintendencias y la Contraloría General del Estado con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; por el contrario, sí lo hace la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero de manera inconstitucional.

A criterio del accionante, de subsistir este vicio de inconstitucionalidad, determinará que las actividades de control del uso de recursos públicos –que es la actividad propia de la Contraloría General del Estado–, así como el control de los bancos, compañías de telecomunicaciones y compañías en general –que son asignadas a las Superintendencias, así como el control en general de las actividades societarias, bancarias y de telecomunicaciones, queden sujetas a un órgano político y no técnico, como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por tanto, el artículo 5 numeral 2 y el artículo 8 numeral 1, infringen los artículos 204 y 208 de la Constitución, que no otorgan estas facultades al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y a los artículos 212 y 213 que otorgan estas atribuciones a la Contraloría General del Estado.

Que existe una superposición de funciones y competencias entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las otras instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, creando, según el accionante, un "sistema confuso y superpuesto de controles", violando el principio consagrado en el artículo 269 de la Constitución que busca evitar que aquello ocurra en cualquier nivel de gestión pública. Que a través del artículo 5 numeral 2, y 8 numeral 1 de esta ley, se infringe los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, que otorgan esas atribuciones a la Contraloría, a las Superintendencias y al defensor del Pueblo, y que, igualmente, al superponer y duplicar funciones, se atenta en contra del principio de eficiencia que debe regir para toda la administración pública, consagrado en el artículo 237 de la Constitución.

Además, que la Ley permite al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el control directo de las empresas privadas "que desarrollen actividades de interés público", cuando esta función no le ha sido entregada por la Constitución. Menciona que las empresas son entes privados regulados por la Ley de Compañías, y su control, en la forma y las condiciones previstas en la citada Ley, son el marco único de intervención y control a las empresas privadas. Que crear un sistema de control paralelo a las empresas privadas a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social duplica funciones; rompe nuevamente el sistema de organización institucional del Estado; invade la esfera de acción de otros órganos del poder público; inventa una forma de control diferente a las empresas "que desarrollen actividades

públicas"; deja en manos el Consejo, en forma discrecional, la determinación de cuándo una empresa desarrolla o no "actividades públicas"; impone a estas empresas obligaciones adicionales a las que ya tiene; genera inseguridad jurídica, y desplaza atribuciones de otras entidades, como son la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Telecomunicaciones, el Servicio de Rentas Internas; etc.

Que la ley crea nuevas formas de control de las empresas privadas que manejen recursos públicos, presten servicios públicos o "desarrollen actividades de interés público". Esta dispone que se crearán sistemas de "evaluación de la sociedad" para este tipo de compañías, perdiendo las empresas privadas su independencia; sujetas a un escrutinio público en la forma y por los tiempos que señale el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Que la ley otorga al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nuevas formas de control, adicionales a las señaladas en los párrafos anteriores, pues le faculta exigir a las empresas privadas que manejen recursos públicos, presten servicios públicos o "desarrollen actividades de interés público" que presenten sus balances y "niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos", quedando sometidas las empresas a un sui generis control de "cumplimiento de objetivos"; estando sujetas al control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las empresas que no reciben recursos públicos, así como a la fiscalización y eventual determinación de responsabilidades cuando según la Constitución aquel no tiene facultades fiscalizadoras a las empresas, ni facultades para presumir la responsabilidad civil y penal de las personas privadas, considerando el accionante que se atenta al derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 321 de la Constitución.

Que la ley otorga facultades de adoctrinamiento político a la sociedad bajo el eufemismo de que una de las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control social es "fortalecer la cultura democrática de las personas", así como la "capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador". Bajo este argumento considera que el artículo 6 numerales 4 y 5, y el artículo 7 numeral 1 infringen la Constitución, pues esta no señala dichas facultades para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, violándose los artículos 66 y 208 de la Constitución.

Que los considerandos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley se refieren a normas constitucionales referidas a la representación democrática de la sociedad, las cuales pueden ser invocadas y reivindicadas exclusivamente por la Asamblea Nacional; por tanto, según el accionante, hay una suerte de abrogación de funciones de representación popular y de tergiversación de funciones de la Asamblea Nacional. Menciona que la ley crea una serie de atribuciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que rebasan las atribuciones que le otorga la Constitución, pues dentro del mentado proceso de rendición de cuentas bajo el concepto indeterminado de "interés social" se le está facultando no solo para requerir información de personas de derecho privado, sino también

para receptor y admitir denuncias, iniciar procesos de investigación, pedir sanciones y emitir informes, estableciendo, en atropello al debido proceso, la existencia de indicios de responsabilidad a los que además se les otorga plena validez probatoria. Adicionalmente, se faculta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a intervenir como parte procesal en los casos que se instauren como consecuencia de sus investigaciones; de esta manera se superponen las facultades naturales de la Fiscalía General del Estado, como órgano autónomo, único e indivisible de la Función Judicial al que corresponde la investigación preprocesal y procesal penal, y la actuación como acusador público en nuestro sistema penal; además, se invaden atribuciones de la Contraloría General del Estado, órgano técnico encargado del control de los recursos estatales, único capaz de determinar responsabilidades administrativas e indicios de responsabilidad penal en el ejercicio del control; además que se irrumpen prerrogativas de las Superintendencias como órganos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas; e igualmente se entromete en la jurisdicción de la Procuraduría General del Estado a la que corresponde la representación judicial del Estado. Menciona que en este sentido los artículos 13 numerales 3, 5 y 6; 14, 15, 16, 17, 18 y 183 numeral 13, exceden las atribuciones que le asigna el artículo 208 de la Constitución, existiendo una clara vulneración a los artículos 194, 195, 211, 212, 213, 235 y 237 de la Constitución.

Finalmente, menciona que los artículos 26, 27 y 32 de la ley también contienen disposiciones que atentan contra el principio de igualdad consagrado en el numeral 4 del artículo 66 de la Carta Suprema, porque establecen un proceso discriminatorio en los criterios, el proceso de calificación y la posterior asignación para los aspirantes a ser consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Que también adolece de vicio de inconstitucionalidad el numeral 7 del artículo 21 de la ley, pues descalifica e impide a las personas que tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, que puedan postularse para integrar el Consejo, sin establecer ni siquiera que estas deudas tengan que estar vencidas, por lo que ninguna persona que sea sujeto pasivo de impuestos fiscales podría postularse, pues la obligación tributaria de declarar está vigente en todo momento, aun cuando el pago de impuestos esté al día. Esto, según el accionante, atenta contra los derechos de participación ciudadana de dichas personas.

#### **Pretensión concreta**

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional la suspensión provisional de los artículos: 5 numeral 2; 6 numerales 4 y 5; 7 numeral 4; 8 numeral 1; 9, 10, 11, 12, 13 numerales 3, 5 y 6; 14 numeral 3; 15, 16, 17, 18, 21 numeral 7; 26, 27, 32, 38 numeral 13, y 42 numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y que al momento de emitir la resolución definitiva, la Corte proceda a declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

**Normas acusadas en los casos N.º 0005-10-IN, 0006-10-IN, 0013-11-IN y 0049-10-IN**

**LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

Ley s/n, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22, del 9 de septiembre de 2009.

Art. 5.- Atribuciones generales.- Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social le compete:

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos.

Art. 6.- Atribuciones en la promoción de la participación.- Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la promoción de la participación ciudadana le corresponde:

4. Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos de las y los ciudadanos residentes en el país, como ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.

5. Promover la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

Art. 7.- Incentivos a iniciativas participativas.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecerá y reglamentará mecanismos de apoyo financiero, jurídico y técnico, bajo el reconocimiento a la autonomía de la sociedad civil, a través de:

4. La capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador y a ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajo de campo, entre otros.

Art. 8.- Atribuciones frente al control social.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al control social/o siguiente:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Art. 9.- Rendición de cuentas.- Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con

atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

La rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Art. 10.- Contenido de la rendición de cuentas.- El proceso de rendición de cuentas deberá contener al menos lo siguiente:

1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.

2. Ejecución del presupuesto institucional.

3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad.

4. Procesos de contratación pública.

5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.

6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.

7. En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos.

8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.

Art. 11.- Obligados a rendir cuentas.- Tienen la obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen las y los servidores públicos sobre sus actos u omisiones.

En caso de incumplimiento por parte de las instituciones y entidades del sector público, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la negación de información.

Art. 12.- Monitoreo a la rendición de cuentas.- El Consejo deberá realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas

concertados con las instituciones y la ciudadanía; analizar los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida y formular recomendaciones.

Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo.

Art. 13.- Atribuciones en el fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción lo siguiente:

3. Las personas naturales o jurídicas de derecho privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, que no entreguen la información de interés de la investigación dentro de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la información, serán sancionadas por el organismo de control correspondiente a petición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo, de acuerdo a la reglamentación interna respectiva y siempre que esta determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función, además de formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

6. Actuar como parte procesal, en tanto los informes emitidos son de trámite obligatorio y tendrán validez probatoria, en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones.

Art. 14.- Denuncia.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está obligado a receptor, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, las denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción.

Se garantizará la reserva y protección de la o el denunciante.

El Consejo también podrá resolver iniciar investigaciones cuando de los documentos adjuntos a la denuncia se pueda verificar de manera clara, precisa y manifiesta que las instituciones que han actuado en el caso hayan incumplido sus atribuciones, previstas en la ley, o el caso a investigarse pueda constituir un precedente para las posteriores acciones del Consejo y otras instituciones en el marco de sus competencias.

Las denuncias podrán ser presentadas oralmente o por escrito en los idiomas oficiales de relación intercultural, en caso de hacerse de manera oral se reducirá a escrito, pudiendo contarse con peritos intérpretes de ser necesario y deberán contener, al menos, los siguientes requisitos:

3. Señalar la autoridad, servidor público o persona de derecho privado que realice actividades de interés público o preste servicios públicos, que presuntamente hubiere incurrido en la irregularidad denunciada; y,

Art. 15.- Admisibilidad.- Se admitirá el caso cuando se verifique lo siguiente:

1. Cuando el Consejo sea competente para conocer el caso en razón de la materia, atenten en contra de los derechos relativos a la participación o generen corrupción.

2. Cuando la denuncia cumpla con los requisitos legales.

3. Cuando no se haya iniciado un proceso judicial de cualquier índole por el hecho, ni exista sentencia ejecutoriada al respecto.

4. Y las demás establecidas en la Constitución, la ley.

Art. 16.- Investigación.- La investigación se regirá según el reglamento que se dicte para el efecto, que respetará el debido proceso, las atribuciones y competencias de los demás órganos del Estado y los derechos previstos en la Constitución.

El Consejo solicitará a los órganos competentes de la Función Judicial las medidas cautelares o las acciones que considere oportunas, para impedir actos de corrupción o suspender los hechos o actos que perjudiquen los derechos de participación o impidan el ejercicio del control social.

Art. 17.- Informes.- El informe resultante de la investigación será conocido por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en forma previa a su aprobación, para garantizar su legitimidad y legalidad sobre la observancia de los derechos constitucionales de las personas involucradas. Los informes que emita el Consejo deberán ser escritos, motivados y concluyentes.

El Consejo implementará medidas para resguardar y precautelar la integridad y accesibilidad de los archivos por el tiempo requerido en la ley o de acuerdo a las necesidades institucionales.

Art. 18.- Será obligación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llevar a cabo el seguimiento de los procesos judiciales o administrativos que se deriven de los informes del Consejo e impulsar las acciones legales y administrativas necesarias de acuerdo a las recomendaciones formuladas en aquellos; para tal efecto deberá intervenir como parte procesal en dichas causas, sea por medio de acusación particular cuando se determinen indicios de responsabilidad penal, o de demanda, según el caso, presentada por quien ejerza su representación legal. Esta atribución la ejercerá sin perjuicio de la intervención de la Procuradora o Procurador General del Estado, como representante judicial del Estado.

"Art. 21.- Prohibiciones.- No podrán ser designados ni desempeñarse como Consejeras o Consejeros quienes:

7. Tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas;

8. En los últimos dos años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y/o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso;

Art. 26.- Criterios de calificación.- La calificación será diferenciada para las postulaciones que provengan de las organizaciones y de la ciudadanía, teniendo en cuenta los siguientes criterios según corresponda:

Para las postulaciones provenientes de las organizaciones sociales:

1. Liderazgo y experiencia como dirigentes en organización, participación y control social.
2. Experiencia en temas de control social, emprendimiento, organización, democracia, trabajo comunitario o representación social.
3. Formación académica, la misma que en la valoración total de méritos no será superior a la valoración de los numerales 1 y 2 de la o el postulante.
4. Capacitación en temas relacionados con organización, democracia, participación y control social.
5. Premios y reconocimientos relacionados con la promoción de los derechos de participación.
6. Años de trayectoria de la organización, tiempo de experiencia en procesos organizativos, de participación o control social así como el ámbito territorial de trabajo organizativo.

Para las postulaciones provenientes de la ciudadanía:

1. Liderazgo y participación en iniciativas cívicas, de organización, participación, control social, y servicios comunitarios.
2. Experiencia laboral en temas de control social, participación ciudadana, organización, participación y servicios comunitarios.
3. Formación académica y capacitación específica en temas relacionados con participación ciudadana, organización, democracia y control social.
4. Premios y reconocimientos relacionados con la participación ciudadana y el control social.

Art. 27.- Medidas de acción afirmativa.- Adicionalmente, se tomarán en cuenta las siguientes condiciones de la o el postulante, sea proveniente de las organizaciones o de la ciudadanía, para asignar puntos por acción afirmativa, serán acumulables, se sumarán a la calificación total de méritos y oposición y en ningún caso dichos puntajes podrán ser superiores al total del puntaje previsto:

1. Ecuatoriana o ecuatoriano en el exterior por lo menos tres años en situación de movilidad humana.
2. Personas con discapacidad.
3. Pertenecer a los quintiles uno y dos de pobreza.
4. Ser menor de 30 o mayor de 65 años al momento de presentar la candidatura.
5. Persona domiciliada durante los últimos cinco años en la zona rural.

Art. 29.- Recalificación.- Las y los postulantes podrán solicitar la recalificación de los méritos y/o de la oposición, dentro del término de tres días, contados a partir de la difusión de los resultados de la calificación total obtenida. El Consejo Nacional Electoral tendrá un término de seis días, contados a partir de la finalización de la recepción de solicitudes de recalificación para resolver en única y definitiva instancia.

Art. 31.- Impugnación.- Dentro del término de diez días, contados a partir de la fecha de la publicación de resultados, cualquier persona u organización social podrá impugnar a las postulaciones seleccionadas. La impugnación deberá ser motivada y se presentará por escrito ante el Consejo Nacional Electoral, con firma de responsabilidad y acompañando la documentación certificada que corresponda, bajo el estricto respeto a los derechos constitucionales.

Las impugnaciones se interpondrán cuando se considere que las candidaturas seleccionadas no cumplen con los requisitos legales, no tienen probidad, están incursas dentro de las prohibiciones o se hubiere omitido alguna información relevante para postular al cargo. Las impugnaciones que no sean presentadas de la forma prevista en esta Ley, serán desechadas.

En caso de no contar con la información que respalde su impugnación, por denegación del derecho al libre acceso a la información pública de acuerdo con la ley, el Consejo Nacional Electoral requerirá de la entidad poseedora de la información, la entrega de la misma en un término no mayor a dos días. En caso de incumplirse con la obligación, la Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral requerirá a quien corresponda, luego del proceso respectivo, la sanción prevista en la ley.

El Consejo Nacional Electoral de forma motivada resolverá la procedencia de las impugnaciones y notificará a las y los postulantes impugnados quienes podrán presentar pruebas de descargo en el término de cinco días. Para las impugnaciones se llevarán a cabo audiencias públicas dentro de los seis días subsiguientes, respetando el derecho a la defensa, réplica y debido proceso.

Concluida esta fase, el Consejo Nacional Electoral las resolverá en un término de hasta ocho días, aceptada la impugnación la o el postulante será descalificado.

Art. 32.- Orden de asignación.- Serán designadas como Consejeras y Consejeros principales las tres candidaturas mejor puntuadas en el grupo de mujeres, las tres mejor puntuadas en el grupo de hombres; si hasta el puesto número seis no existiera un integrante de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, el puesto número siete será ocupado por el o la integrante de estos grupos con mejor puntuación, teniendo en cuenta la alternancia y secuencialidad entre hombre y mujer. El primer puntuado o puntuada determinará el orden de alternabilidad y secuencialidad.

El mismo procedimiento se seguirá para la selección de las Consejeras y los Consejeros suplentes. En caso de excusa de algún candidato seleccionado, ocupará su lugar el que le siga en puntaje de acuerdo al orden de prelación

garantizando la paridad. De producirse un empate entre las y los postulantes seleccionados, el Consejo Nacional Electoral realizará un sorteo público entre las y los postulantes empatados.

Art. 33.- Proclamación y posesión.- Una vez resueltas las impugnaciones, el Consejo Nacional Electoral proclamará los resultados definitivos del concurso en el orden de asignación previsto en esta ley y enviará los nombres de los catorce hombres y mujeres designados a la Asamblea Nacional para que proceda a su posesión.

Art. 38.- Atribuciones.- Son atribuciones del Pleno del Consejo:

13. Regular el trámite de recepción de denuncias y el proceso de investigación.

Art. 42.- Atribuciones de la Presidenta o Presidente.- Son atribuciones de la Presidenta o Presidente del Consejo las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA.-** Para los procesos de selección de autoridades. Las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

(Resolución N.º PLE-CNE-1-7-10-2009)

"Art. 25.- Una vez concluido el período de prueba, dentro del término de seis (6) días, el Pleno del Consejo Nacional Electoral llevará a cabo la Audiencia Pública que será sustanciada individualmente para cada uno de los postulantes impugnados. Se adoptará el siguiente procedimiento:

g) Evacuadas las exposiciones, el Presidente del Consejo Nacional Electoral declarará concluida la Audiencia Pública, y en el término de hasta ocho (8) días el Pleno del Consejo Nacional Electoral emitirá su resolución, que será de única instancia y causará ejecutoria inmediata. La Secretaría General en el término de dos (2) días notificará a las partes el contenido de la resolución para que surta los efectos legales correspondientes".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS MIEMBROS PRINCIPALES Y SUPLENTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

(Resolución N.º 01-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 de 11 de de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes incurran en las siguientes:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LA PRIMERA AUTORIDAD DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA GENERAL**

(Resolución N.º 02-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24, de 11 de de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Defensor Público General:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL DEFENSOR O DEFENSORA DEL PUEBLO**

(Resolución 03-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art H.-Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para Defensor o Defensora del Pueblo:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO PÚBLICO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS MIEMBROS PRINCIPALES Y SUPLENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

(Resolución 04-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser miembros del Tribunal Contencioso Electoral:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO**

(Resolución N.º 05-CPCCS-09-CP, Suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Contralor General del Estado:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO**

(Resolución N.º 06-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser Fiscal General del Estado:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**REGLAMENTO PARA EL CONCURSO DE OPOSICIÓN Y MÉRITOS PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS Y LOS VOCALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA**

(Resolución N.º 07-CPCCS-09-CP, suplemento del Registro Oficial N.º 24 del 11 de septiembre de 2009)

"Art. 13.- Inhabilidades.- Además de las inhabilidades determinadas en el Art. 232 de la Constitución de la República, no podrán postularse para ser vocal del Consejo de la Judicatura:

g. Quien en los últimos 2 años haya sido o sea directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o que haya desempeñado una dignidad de elección popular;".

**Contestaciones a la demanda**

**Contestación de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador**

Comparece el arquitecto Fernando Cordero Cueva, en su condición de presidente de la Asamblea Nacional, mediante escritos presentados el 23 de septiembre de 2010, en atención a las demandas de inconstitucionalidad signadas con los N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, y en lo principal manifiesta:

**En relación a la causa N.º 0005-10-IN:**

El artículo 173 de la Constitución aludido por los accionantes tiene estrecha relación con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal m íbidem, y no con el artículo 7 como dicen los demandantes. En su criterio, esta norma se cumple en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana al determinar la competencia del Consejo Nacional Electoral para llevar a cabo la elección de los integrantes del referido Consejo de Participación Ciudadana, conforme lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución.

La impugnación al artículo 29 citado no tiene razón de ser, ya que es una expectativa potencial de las y los postulantes para poder solicitar la recalificación de los méritos y/o de la oposición, dentro de los tres días de calificados, no es una fase de decisión última, como equivocadamente tratan de inducir.

En cuanto a los artículos 31 y 33, que posibilitan el derecho de impugnación a las postulaciones seleccionadas, las mismas que tienen un debido proceso, requisitos y trámite que conlleva a una fase inicial que resuelve la procedencia de las impugnaciones y posteriormente otra resolución que determina si se acepta o no la impugnación.

Consideran por la motivación de la demanda que la misma no se trata de una acción de inconstitucionalidad, sino de una acción de nulidad, que no es competencia de la Corte Constitucional, sino del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme los artículos 3 y 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo, por lo que es evidente la inadmisibilidad de su pretensión.

Sobre la inconstitucionalidad del artículo 25 del Reglamento a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, no se pronuncia por no ser su competencia, acorde a lo previsto en el artículo 226 de la Constitución.

Solicita a la Corte Constitucional, ante la evidente falta de sustento jurídico, desechar por improcedente e infundada la demanda planteada.

**En relación a la causa N.º 0006-10-N:**

La pretensión del accionante, a pesar de haberse ido contra toda la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, según sus argumentos donde se extrae su pretensión, es dejar sin valor alguno el artículo 21 numeral 8 de la referida ley, argumentando que coartan el derecho para que muchos ciudadanos se postulen a los concursos de méritos y oposición para la designación de las diferentes dignidades a nombrarse en los próximos meses, impedidos por encontrarse inscritos como directivos o haber participado en elección popular durante los últimos dos años.

En este sentido, el accionante contradice la demanda por considerar que uno de los focos de corrupción desde que el país salió de las dictaduras de los años 70, fue el excesivo protagonismo y decisión política del entonces Congreso Nacional en la designación de las diversas autoridades de control. Por ello, la nueva Constitución motivó al constituyente a evitar que el Congreso Nacional, hoy Asamblea Nacional, tome injerencia alguna sobre la elección o designación de estas autoridades, estableciendo requisitos rígidos para evitar la politización de sus nombramientos ni que estos cargos se deban a determinados movimientos o partidos políticos.

De esta forma, sostiene que los postulantes a estas dignidades deben ser personas prolijas, honorables y honestas, no comprometidas con movimientos o partidos políticos; por ello, no se ataca, como dice el accionante, al sistema democrático en forma alguna ni a los deberes primordiales del Estado ni a derechos y garantías constitucionales.

En lo referente a la presunta inconstitucionalidad de los reglamentos del Consejo de Participación Ciudadana, no se pronuncia por no ser su competencia de conformidad a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución.

Por lo expuesto, solicita desechar por improcedente e infundada la demanda planteada.

#### **En relación a la causa No. 0013-11-IN:**

El accionado considera necesario precisar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica del Servicio Público, misma que de una parte regula la carrera administrativa, sustentada en los concursos de méritos y oposición, que garantiza la estabilidad de los servidores idóneos, y de otra, determina los servidores excluidos de la carrera en consideración a que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, entre los que constan los titulares de los organismos de control y regulación, que son de libre nombramiento y remoción.

En esta línea, menciona que el proceso de selección del personal de carrera, mediante el concurso de mérito y oposición a los que se refiere el artículo 228 de la Constitución y artículos 65, 66, 68 y 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público, se encuentra regulado en los artículos 171 al 188 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, y en la Norma Técnica de Selección de Personal, emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales. Mientras tanto, el proceso de selección de las primeras autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado y de los miembros del consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, que son de libre nombramiento y remoción, se halla regulado en los Reglamentos emitidos para el efecto por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Así, manifiesta que las afirmaciones del accionante carecen de sustento, en virtud de que la norma impugnada no amplía ninguna restricción, sino que establece una

condición en este proceso de selección de transición, superada la cual, dicha disposición transitoria queda ipso facto sin efecto.

Adicionalmente, considera que la argumentación del recurrente de que la disposición transitoria impugnada vulnera varias disposiciones constitucionales, carece de todo sustento, fundamentalmente porque las autoridades que designa el Consejo de Participación Ciudadana no son de carrera sino de libre nombramiento y remoción y, en consecuencia, sometidos a un régimen de excepción, conforme lo prevé la propia Constitución, en el artículo 228.

#### **Contestación de la Presidencia de la República**

El doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República y como tal, abogado patrocinador del presidente constitucional de la República, en atención a las demandas de inconstitucionalidad N.º 0005-10-IN y 0006-10-IN, manifiesta:

En referencia a la presunta inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, considera que de manera expresa su texto consagra el derecho a la impugnación en sede administrativa del acto de calificación de méritos y oposición, puesto que es precisamente la solicitud de recalificación la que concreta el derecho constitucional de impugnación en esta fase del concurso. En lo que respecta a la posibilidad de impugnación por la vía judicial, se concluye que sería posible la impugnación del acto correspondiente, por ejemplo, ejerciendo las garantías jurisdiccionales que fueren aplicables al caso, previstas en la Sección Primera, Capítulo Tercero del Título 111 de la Constitución. Por tanto, no existe contradicción con el artículo 7 literal **m** de la Constitución, por cuanto el propio artículo 29 permite recurrir del acto de calificación como lo ha mencionado a través de la recalificación, asimilándose a lo que en doctrina administrativa se conoce como recurso de reposición.

Así, afirma que los demandantes tuvieron la oportunidad de plantear acciones tales como la de protección, si es que consideraban que se estaba vulnerando alguna de sus garantías constitucionales en el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación, cosa que nunca ocurrió.

Respecto de la afirmación de los demandantes de que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para "el proceso electoral de todo tipo" es otra aporía que se ha planteado, descontextualizando lo ordenado por el artículo 221 numeral 1 de la Constitución, debido a que dicha interpretación desconoce lo determinado por el artículo 217 *ibídem*. En consecuencia, el Tribunal Contencioso Electoral no tiene competencia para conocer de actos administrativos emanados de los "concursos públicos de oposición y méritos" pues estos no constituyen una manifestación del derecho político del sufragio. Con ello, es pertinente que se observe que el procedimiento de selección de los miembros del Consejo de Participación no es un proceso administrativo común, es un mecanismo

especial que se encuentra adjetivado por las disposiciones de la Ley Orgánica, que no contradice la Constitución, sino que por el contrario se complementa con sus disposiciones.

En atención a la inconstitucionalidad del artículo 31, señala que en ninguna parte se establece la imposibilidad del ejercicio de la acción de protección, lo cual resta fundamento a los argumentos de los actores. La impugnación ciudadana, contenida en la Ley del Consejo de Participación Ciudadana, es una manifestación de los derechos de participación ciudadana en los asuntos de interés público, y como tal, la propia Ley demandada y la Constitución, así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la dotan de mecanismos para su garantía.

El accionado, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 22, menciona que no se encuentra inconstitucionalidad en esta disposición, debido a que corresponde a la etapa de proclamación de los resultados definitivos del concurso, una vez que ya se han cumplido las etapas de impugnación a que tienen derecho los postulantes, así como la de impugnación ciudadana, por lo cual no cabe una nueva revisión de resultados. De ello se desprende que el proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contempla etapas y fases que permiten el ejercicio de los derechos de defensa e impugnación. No obstante, en aplicación de los principios de oportunidad y de preclusión, su ejercicio debe ejecutarse dentro de los límites que permiten que todo proceso cumpla con su función. Caso contrario, jamás existiría ejecutoriedad de ninguna resolución, sea judicial o administrativa.

Sobre el literal g del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, considera que ha sido demandada subsidiariamente, basándose en los mismos argumentos que han sido ampliamente refutados; por ello, manifiesta que no cabe abundar más al respecto.

Por otro lado, señala que la medida solicitada por los demandantes, que tiende a suspender la posesión de los consejeros, es abiertamente improcedente por razones de oportunidad.

Ahora bien, en relación a la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Orgánica y artículo 13 literal g de todos los Reglamentos aludidos, se precisa que el objeto de tales restricciones no es otro que precautelar la institucionalidad democrática protegiéndola de ser afectada por conflictos de intereses. Es evidente que de la enumeración taxativa de las prohibiciones para ser designado miembro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pueden destacarse dos categorías: una sobre asuntos de probidad y otra sobre incompatibilidades.

Aclara que por las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es clara la intención del legislador al considerar como incompatibilidad para ser miembro del CPCCS, el haber sido dirigente político en los últimos dos años, puesto que aquello generaría un conflicto de intereses al interior de un organismo que tiene como

funciones establecer mecanismos de rendición de cuentas a las instituciones del Estado y sus funcionarios, investigar actos de corrupción, designar autoridades de control y otras potestades que podrían afectar a los partidos y movimientos de los cuales provendrán los postulantes e inclusive a ellos mismos.

Finalmente, señala que el pueblo ecuatoriano, al pronunciarse en las urnas, ha dado un claro mensaje al rechazar la politización de las autoridades de control, de la justicia, y, en definitiva, de las instituciones del Estado que deben caracterizarse por el desempeño imparcial de sus funciones, cosa que solo se logra impidiendo que sean copadas por los dirigentes políticos. Por lo expuesto, solicita desechar las improcedentes e infundadas demandas a las que se opone en su totalidad.

Posteriormente, mediante escrito del 14 de octubre de 2011, respecto a la causa N.º 0013-11-IN, señala:

La presente demanda de inconstitucionalidad afecta a siete personas, por lo que resulta penoso que la justicia constitucional pierda tiempo y recursos en una acción tan inoficiosa, cuya vigencia temporal será de unas pocas semanas más.

Afirma que la disposición transitoria en mención pretende un trato igualitario de las personas que fueron designadas para el periodo de transición, es decir, designados de forma temporal a efectos de que no se valgan del cargo que ocupan para buscar una reelección, razón por la que no existe justificación aparente que sirva para acreditar que aquellos ciudadanos están siendo discriminados o tratados en situación de desigualdad.

En este orden, el accionado realiza un análisis de la normativa constitucional presuntamente vulnerada, en los siguientes términos. Menciona que la norma impugnada establece un sistema diferenciado para las autoridades encargadas por el constituyente y para aquellas designadas por el régimen de transición, el mismo que de ninguna manera los discrimina, sino que los incluye en el proceso de selección con la salvedad de que para el efecto deberán renunciar a sus puestos encargados de forma provisional.

En cuanto al carácter regresivo en el ejercicio de los derechos que acusa el demandado a la norma objetada, manifiesta que por el hecho de establecer una formalidad para el proceso de selección de autoridades, no se atenta o se tiende a la regresividad en el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador en materia de derechos humanos.

Por el contrario, la finalidad de la disposición transitoria es procurar la construcción de un sistema de selección y designación incluyente y equitativa, es decir, incluyente en cuanto la participación de la ciudadanía en general está asegurada, y equitativa porque todas las personas ingresan en igualdad de condiciones sin ser favorecidas para ocupar provisionalmente el cargo al que están aplicando.

Además, argumenta que la disposición demandada de inconstitucionalidad se adecua tanto formal como materialmente a la Carta Magna, y garantiza el libre ingreso al servicio público mediante un sistema de selección y designación clara y previamente establecido.

Afirma que el demandante, al parecer, no ha comprendido el alcance de la disposición transitoria, que lo que busca es la igualdad de condiciones de los ciudadanos en el sistema de selección y designación de autoridades, al disponer como requisito que aquellos que se encuentren ejerciendo cargos provisionalmente para acceder a la designación definitiva deban necesariamente presentar su renuncia para participar en el proceso.

Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda y, en consecuencia, se declare la constitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto no existe vulneración a derecho constitucional alguno.

### **Contestación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

La socióloga Juana Luisa Miranda Pérez, en su calidad de Presidenta y como tal representante legal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, comparece mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2010, y en lo principal manifiesta:

#### **En relación a la acción N.º 0005-10-IN:**

En virtud de lo previsto en los artículos 120 numeral 6, y 147 numeral 12 de la Constitución, la atribución otorgada al CPCCS Transitorio, por la Disposición Transitoria Segunda de la Norma Suprema y el artículo 29 del Régimen de Transición, respecto de la formulación del Proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no convierte a dicha entidad en legislador o colegislador, conforme a los efectos previstos en el referido artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por tanto, considera que no es procedente la comparecencia del Consejo en calidad de legitimado pasivo.

Sobre la solicitud de aplicación retroactiva de la declaratoria de inconstitucionalidad y de declarar sin efecto alguno el proceso de selección de los consejeros del CPCCS, considera que al amparo de lo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, intervendrá una vez iniciada la sustanciación por parte de la jueza o juez ponente, dejando en claro que la petición es inoportuna y atentatoria contra la seguridad jurídica y el funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad creada en la Constitución de la República y que juega un rol fundamental en el Estado Participativo previsto en el artículo 1 ibídem, que consagra a la participación ciudadana como su eje transversal, por lo cual esta petición afecta el interés general. Lo manifestado es también aplicable a la improcedente medida cautelar solicitada, dirigida a suspender la posesión de los Consejeros de dicha entidad.

En atención a la acción N.º 0006-10-IN, afirma la compareciente que sin perjuicio de la falta de fundamentos de la pretensión, se hace presente que en el supuesto de

que la intención del demandante hubiere sido impugnar por razones de forma la Ley Orgánica del CPCCS y los Reglamentos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana, dicha inconstitucionalidad no es procedente, en cuanto respecta a los reglamentos del Consejo Transitorio, debido a que su procedimiento o trámite de expedición no está previsto en la Constitución, sino en la normativa interna del referido CPCCS.

En esta línea, la accionada afirma que en el apartado "A" de la demanda, el demandante se limita a afirmar que las normas impugnadas son inconstitucionales porque contravienen el texto de varios artículos de la Constitución, los cuales son transcritos sin indicar o fundamentar las razones en las cuales se fundamenta la inexistente inconstitucionalidad.

En el apartado "B", sostiene la compareciente que se hace una nueva transcripción de artículos de la Constitución, sin observar en la fundamentación la relación de los derechos aludidos con la impugnación que realiza el demandante a los artículos 13 literal g de los siete Reglamentos emitidos por el CPCCS transitorio.

Por otra parte, considera que la alusión al artículo 428 de la Constitución es absolutamente impertinente para el caso, puesto que se refiere al deber de las juezas y jueces de suspender la tramitación de una causa para consultar a la Corte Constitucional respecto de una norma que consideran inconstitucional. Salta a la vista que el proceso de selección de las consejeras y consejeros del CPCCS no es un juicio ni mucho menos los miembros del Consejo Nacional Electoral tienen la calidad de jueces, ni ejercen jurisdicción al llevar a cabo un concurso de oposición y méritos.

En este orden, la compareciente considera pertinente desvirtuar las alegadas violaciones constitucionales en relación a la inconstitucionalidad del artículo 13 literal g demandada, especialmente aquella referida a lo previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Suprema, referente a las denominadas por la doctrina constitucional como "desigualdades proscritas", entre las que se encuentra la discriminación por razones de filiación política, la cual no se configura en los casos de los textos impugnados, siendo distinta la filiación política del hecho de ser directivo de un partido o movimiento político o de haber desempeñado cargos de elección popular en el tiempo cercano de dos años previos a la postulación. De modo general, deja sentado que la independencia que es consustancial a toda autoridad que ejerza atribuciones de control y regulación, ha sido consagrada constitucionalmente en lo relativo al conflicto de intereses, previsto en el artículo 232 de la Constitución.

Así, respecto de las demás alegaciones de inconstitucionalidad y a la luz del principio de Control Integral, previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, la accionada procede a confrontar las disposiciones impugnadas, no solo con los principios de participación, sino con otras normas constitucionales, lo cual a su juicio permite entender la coherencia de la "inhabilidad" acusada de inconstitucionalidad, que la cual -en su concepto- es distinta a la noción de "requisito" que indebidamente

confunde el demandante. En este sentido, se realiza este análisis respecto a la selección y designación de los miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, del defensor Público, del fiscal general, del Consejo de la Judicatura, de las máximas autoridades de la Función de Transparencia y Control Social.

En esta forma, sostiene que con el análisis de la naturaleza de las funciones que cumplen las autoridades cuya selección se regula a través de los Reglamentos dictados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, se concluye que los principios de participación, en el caso de estas altas autoridades, deben ser entendidos en el contexto de las normas que consagran la independencia e imparcialidad indispensables en las instituciones que presiden, en procura del bien común y del interés general.

Expresa que el control integral de la Constitución permitirá confrontar el deber de todo ciudadano, entre quienes se encuentran aquellos interesados en postularse para las dignidades materia de los reglamentos impugnados, consistente en anteponer el interés general al interés particular, según lo previsto en el artículo 83 numeral 7 de la Norma Suprema, siendo en esta causa de interés general la independencia e imparcialidad de los órganos de control, los cuales se antepone a los derechos de participación que, en el presente caso, constituyen interés particular de los distintos interesados en postularse a los concursos públicos de oposición y merecimientos previstos.

Por las consideraciones expuestas, solicito se sirva declarar improcedente y desechar la infundada demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 13 literal g de los Reglamentos N.º 01-CPCCS-09-CP, 02-CPCCS-09-CP, 03-CPCCS-09-CP, 04-CPCCS-09-CP y 05-CPCCS-09-CP, que contienen los Reglamentos para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral, de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública General, del defensor o defensora del Pueblo, de los miembros principales y suplentes del Tribunal Contencioso Electoral y del contralor o contralora general del Estado. Del mismo modo, por haber sido derogados y por falta de fundamentos, solicita desechar la demanda de inconstitucionalidad de los Reglamentos N.º 06-CPCCS-09-CP y 07-CPCCS-09-CP, para el concurso público de oposición y méritos para la selección y designación del Fiscal General y de los miembros del Consejo de la Judicatura.

#### **En relación al caso N.º 0049-10-JN**

La socióloga Marcela Miranda, en calidad de presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el 08 de febrero de 2012 presentó un escrito en donde, de conformidad a lo establecido en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, manifiesta que: "[...] la presente demanda no ha sido admitida a trámite, ni calificada como tal; por tanto no es posible atender la misma conforme lo establece el artículo 82 de la mencionada Ley; situación que me permite solicitar que se califique la demanda, previo a la

acumulación de demandas. La providencia por Ustedes emitida no cumple con los requisitos de admisibilidad y contenido que contempla el artículo 80 antes invocado".

#### **Contestación de la Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en relación a la causa N.º 0013-11-IN, manifiesta:

La disposición impugnada fue expedida en desarrollo del artículo 210, tercer inciso de la Constitución de la República, que establece: "Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos". En consecuencia, de la confrontación de las normas citadas no se desprende inconstitucionalidad alguna. Es más, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al establecer una regulación para participar en los procesos de selección de autoridades, no discrimina sino que desarrolla y precisa el contenido del artículo 201, inciso tercero de la Constitución.

Por otra parte, señala que la disposición acusada de inconstitucionalidad no propicia un trato discriminatorio que menoscabe derechos de participación, ni tampoco restringe derecho constitucional alguno, sino que simplemente la norma identifica con mayor claridad a los destinatarios de la restricción de derechos de participación establecida a nivel constitucional.

Adicionalmente, señala que la norma impugnada de ninguna manera restringe el acceso a funciones públicas establecido en la Constitución, por el contrario reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en los procesos de designación de autoridades, inclusive a quienes cumplieron un encargo o fueron nombrados en el marco del régimen de transición por parte de la Asamblea Constituyente, con la sola exigencia de que presenten la renuncia al cargo antes de postularse para que al hacerlo no se encuentren "en ejercicio de funciones" como lo establece la Constitución.

Por los argumentos expuestos, solicita que esta Corte rechace la demanda interpuesta y declare la plena conformidad de la disposición transitoria de la Ley Orgánica del Consejo de participación Ciudadana y Control Social con la Constitución de la República.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para verificar la constitucionalidad de los artículos 21, numeral 8; 29, 31, 33 y de la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 22 de 9 de septiembre de 2009; del literal g del artículo 25 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la Integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y del artículo 13 literal g de

los siguientes Reglamentos: 01-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; 02-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; 03-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Contralor General del Estado; 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y 07-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura; en atención a lo previsto en los artículos 436 inciso 2 de la Constitución de la República del Ecuador y 27 del Régimen de Transición<sup>1</sup>, y la Resolución de interpretación constitucional publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre de 2008, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

#### **Legitimación activa**

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución vigente, que expone: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano".

#### **Problema jurídico a resolver**

Previo a emitir un pronunciamiento de fondo en la presente acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte debe pronunciarse respecto a la solicitud del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de desechar la demanda (parte pertinente) por la inexistencia de las Resoluciones 06-CPCCS-09-CP y 07-CPCCS-09-CP, que contienen los Reglamentos para el Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura, respectivamente, al haber sido derogados por las Resoluciones 32-05-2010 CPCCS y 32-06-2010 CPCCS, del 9 de septiembre de 2010. Al respecto, se advierte que con posterioridad, el Consejo de Participación Ciudadana, al expedir nuevos Reglamentos para los concursos públicos de oposición y méritos para la selección y designación de las autoridades, derogó los reglamentos impugnados en la presente causa; es decir, los reglamentos 01-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Consejo Nacional Electoral; 02-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y

Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública General; 03-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Defensor o Defensora del Pueblo; 04-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Contencioso Electoral; 05-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Contralor General del Estado; 06-CPCCS-09-CP para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación del Fiscal General del Estado, y 07-CPCCS-09-CP, para el Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Vocales del Consejo de la Judicatura, que motiva esta acción han sido derogados expresamente, y en su lugar, se han expedido nuevos Reglamentos, en los cuales se mantiene la prohibición, materia de la presente acción, que hace relación a "quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivos/as de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, haya desempeñado una dignidad de elección popular".

En este sentido, se precisa que la Corte Constitucional tiene competencia para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República. En este marco, esta Corte considera que debe proceder al examen de constitucionalidad de las normas impugnadas, aun cuando fueron derogadas, puesto que las mismas continúan produciendo efectos jurídicos y, además, tomando en consideración que dichas inhabilidades continúan vigentes en los nuevos reglamentos, por tanto existe objeto material sobre el cual pronunciarse y debido a la existencia de duda razonable sobre la constitucionalidad o no de dichas disposiciones, que ameritan ser absueltas.

Efectuada esta aclaración, la Corte procederá al examen de constitucionalidad de la presente acción pública de constitucionalidad.

Conforme se desprende de las demandas de inconstitucionalidad planteadas, los accionantes consideran que las normas impugnadas vulneran varios derechos constitucionales, entre ellos, se señala el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, por cuanto se restringe el derecho a impugnar las resoluciones del Consejo Nacional Electoral; el derecho de participación, debido al establecimiento de inhabilidades para el ejercicio de determinados cargos públicos, relacionadas con el hecho de ser o haber sido, en los últimos dos años, directivos de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y/o haber desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso y, específicamente, los derechos de acceso a cargos públicos y a la igualdad, al restringir el acceso a funciones públicas por causas no contempladas en la Constitución de la República. De esta forma, señalan los accionantes que en tales circunstancias, la vigencia de las normas impugnadas eterniza la vulneración de derechos fundamentales, que debe ser reconocida y reparada.

<sup>1</sup> Publicados en el registro Oficial N° 449 de 20 de octubre del 2008

Siendo esta la situación planteada, previo a emitir un pronunciamiento de fondo, le corresponde a esta Corte determinar si efectivamente se produce contradicción entre las normas legales y reglamentarias referidas y las normas constitucionales, que afectan derechos fundamentales. Para el efecto, la Corte procederá a resolver las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la naturaleza del principio de doble instancia?
2. ¿Existe vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al establecerse que el proceso de designación de las consejeras y consejeros que integraran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a cargo del Consejo Nacional Electoral, se tramite en única instancia?
3. ¿El legislador tiene la facultad de establecer inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos, a más de los establecidos en la Constitución de la República? Dicha facultad de configuración legal ¿vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos de la Constitución de la República?
4. ¿Existe una arrogación o superposición de funciones por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, rebasando sus competencias constitucionales?

### Examen de Constitucionalidad

#### I. ¿Cómo debe entenderse el principio de doble instancia?

En términos generales, debemos hacer referencia al derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, puesto que el cúmulo de garantías básicas que este derecho comporta constituye la base fundamental de todo proceso. Una de estas garantías es el derecho de defensa, respecto al cual, esta Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones.

Específicamente, para el objeto de nuestro análisis y estrechamente vinculado al principio de defensa, encontramos al derecho a la doble instancia, que forma parte de estas garantías básicas, consagrado en el literal **m** numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, que establece: "m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos". En este sentido, debemos comprender que el derecho a la impugnación permite que se revise el fallo o resolución por un órgano jurisdiccional superior, garantizando el derecho de toda persona al control jerárquico de los fallos.

Dicho derecho se encuentra también previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 literal **h**, en los siguientes términos: "2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". Más concretamente, la misma Convención garantiza: "Artículo 25.- Protección Judicial:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y, e) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a la doble instancia, señalando: "Artículo 14.- 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley".

Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sentencia N.º 0003-10-SCN-CC del 25 de febrero de 2010, manifestó:

"Este derecho a recurrir las resoluciones judiciales es un elemento que se ha incorporado dentro de los textos constitucionales para limitar el poder que asume el juez dentro de una determinada causa, puesto que aquel es susceptible de cometer errores, ante lo cual, la tutela judicial debe estar garantizada por un juez o tribunal superior que determine si la actuación del juez de primera instancia es acorde con la Constitución y las leyes".

Este derecho consta en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en su artículo 8 numeral 2 literal **h**, que determina: "h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior".

Así, el derecho a la doble instancia es una garantía del debido proceso, que tiene como finalidad evitar o enmendar el error en que pudiera incurrir el juzgador, con la revisión que realice el superior. Por lo expuesto, se determina que en procura de garantizar el derecho de toda persona a acceder a los recursos previamente establecidos para proteger sus derechos, se instaura el principio de doble instancia, el cual puede ser limitado, siempre y cuando en el proceso se garantice efectivamente el derecho a obtener una sentencia motivada y razonable.

En igual sentido, se ha pronunciado la misma Corte<sup>2</sup>, al señalar que los juicios de única instancia (juicio de recusación) no vulneran el derecho a la defensa contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República. En dicho fallo también se señaló: "Otro ejemplo de única instancia opera en la llamada teoría de los órganos límites, según la cual no es susceptible instancia superior ante órganos que se encuentran en la cúspide de la jerarquía judicial, ya que no existe otro órgano superior de control".

<sup>2</sup> Ver sentencia N° 003-10-SCN-CC, de 25 de febrero de 2010

Igual criterio comparte la Corte Suprema de Justicia de Argentina, la cual en el fallo C.Fed. San Martín, Sala I, de septiembre 29, 1992, señaló: "18. Que no cabe respecto de la norma impugnada, en rigor, su declaración de inconstitucionalidad, pues es claro que la doble instancia judicial no es requisito indispensable para la defensa en juicio, de ahí que la decisión del legislador de que ciertas cuestiones tramiten con especial premura, atendiendo a la índole de la cuestión planteada, la necesidad de no perturbar más de lo necesario el funcionamiento de la administración, la escasa entidad de los intereses en juego, u otros motivos, es perfectamente admisible a la luz de los superiores principios de la Constitución Nacional"<sup>3</sup>.

De esta forma, el derecho a la doble instancia, como una garantía judicial, debe cumplirse conforme el mandato constitucional, pero se reconoce que dicho derecho no puede ser aplicado en todas las circunstancias, puesto que corresponde al legislador establecer qué procesos ameritan segunda instancia, y cuales no, justamente aquellos que por su naturaleza jurídica requieren una tramitación sumaria, siempre que ello no signifique un sacrificio de garantías y derechos constitucionales, en perjuicio de las partes en un proceso.

**2. ¿Existe vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al establecerse que el proceso de designación de las consejeras y consejeros que integraran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a cargo del Consejo Nacional Electoral, se tramite en única instancia?**

No cabe duda que el derecho a la doble instancia es una garantía básica del derecho al debido proceso, directamente relacionado con el derecho a la defensa, tendiente a evitar o remediar los errores en que puede incurrir el juez de instancia. Con ello se garantiza a las personas el derecho a un proceso con todas las garantías.

Por la naturaleza de los asuntos que se resuelven, tomando en consideración que la Constitución de la República reconoce como una garantía del debido proceso el derecho a la doble instancia, que posibilita a toda persona a impugnar la resolución alcanzada en primera instancia, es necesario examinar si la inexistencia de doble instancia en este tipo de procesos se traduce en vulneración del derecho de defensa.

Ahora bien, no se desconoce que al legislador le corresponde el desarrollo normativo del texto constitucional, sin que ello sea sinónimo de arbitrariedad, o signifique una restricción al ejercicio del mencionado derecho, por el contrario, se convierte a la ley en el instrumento idóneo que regule el ámbito de la doble instancia. De esta forma, "la garantía de los recursos que establezca el legislador procesal es instrumental respecto del derecho a la tutela, en cuanto considera los medios procesales adecuados para que el ciudadano pueda defender suficientemente sus derechos e intereses

legítimos a través del establecimiento de la pluralidad de instancias que estime conveniente a los intereses de la adecuada administración de justicia"<sup>4</sup>.

Por tanto, es claro que el establecimiento por parte del legislador de un proceso de única instancia no significa vulneración al derecho al debido proceso, puesto que se garantiza, a su vez, que las partes cuenten con un acceso efectivo al derecho de defensa, es decir, que cuenten con la posibilidad de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, a ser escuchadas en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar prueba y contradecir las que se presenten en su contra, entre otras garantías del derecho a la defensa. De esta forma, las excepciones que se presenten a la doble instancia, como en el presente caso, no pueden ser irrazonables, injustificadas o discriminatorias, por el contrario, deben responder a criterios mínimos que garanticen los derechos constitucionales.

En este escenario, se aclara que el derecho a la doble instancia se relativiza, frente a la facultad de configuración del legislador, puesto que por mandato expreso de la Constitución, el proceso de selección de las consejeras y los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana, se realizará de acuerdo con la ley; es decir, se faculta al legislador a establecer vía ley cómo debe llevarse a cabo el proceso de selección referido. Ahora bien, dicha facultad no puede entenderse como discrecionalidad, puesto que el legislador está limitado (derechos constitucionales); por ello, la disposición contenida en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, materia de la presente acción, es perfectamente razonable y proporcional, puesto que de forma alguna excede su facultad de configuración.

Adicionalmente, se menciona que con la exclusión de la doble instancia, el legislador no obró arbitrariamente, al contrario, consideró prudente que el proceso de selección para la designación de las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se realice de forma ágil, protegiendo a su vez los derechos de las personas que participen en el mismo y, por ello, la limitación a la garantía de la doble instancia. De esta forma, el proceso de designación que otorga a los postulantes la posibilidad de acceso, transparencia e impugnación, garantiza los derechos constitucionales.

**3. ¿El legislador tiene la facultad de establecer inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos, a más de los establecidos en la Constitución de la República? Dicha facultad de configuración legal ¿vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?**

<sup>3</sup> Osvaldo Alfredo Gonzafni, Respuestas Procesales, Segunda Parte, EDIAR, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y financiera, Buenos Aires, 1999, p. 423 y 424.

<sup>4</sup> Osvaldo Alfredo Gonzafni, Derecho Procesal Constitucional. El Debido Proceso, Argentina, Editores Rubinzal-Culzoni, 2004, p. 489.

Con el fin de avanzar en el examen de constitucionalidad, esta Corte debe pronunciarse previamente respecto a la facultad de libre configuración del legislador para establecer un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a cargos públicos, así como también, a si esta facultad vulnera los derechos a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, establecidos en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

En primer lugar, se señala que el legislador tiene la facultad de configurar el derecho o de agregarle un contenido al mismo, con la finalidad de regular ciertos aspectos que requieren su desarrollo. En otras palabras, corresponde "al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas"<sup>5</sup>. En este sentido, el derecho de participación y más concretamente el derecho de acceso a funciones públicas, aludidos por los accionantes, son derechos de configuración legal, lo que supone que el legislador tiene libertad para regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de las servidoras y servidores públicos, conforme lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República.

Por tanto, el legislador goza de una amplia facultad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ingreso al servicio público, con las limitaciones establecidas en la propia Constitución, en su artículo 232. Corresponde, por tanto, al órgano legislativo analizar y evaluar el alcance de cada una de las circunstancias fácticas a ser consideradas como inhabilidades o incompatibilidades, y su forma de establecerla, en cuanto al tiempo y sanción, tomando en consideración las limitaciones contenidas en la norma fundamental.

Ahora bien, esta libertad de configuración, como lo señalamos, tiene límites: por un lado, los expresados en el propio texto constitucional, y por otro lado, los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que deberán ser considerados al momento de regular los requisitos de acceso al servicio público. En otras palabras, el legislador está facultado para restringir el ámbito de acceso al servicio público, pero siempre respetando los criterios consagrados en la Constitución y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en los demás casos, con la finalidad de no generar discriminación, y en general, vulnerar el derecho a la igualdad.

Lo manifestado se entiende, puesto que el restringir el acceso al servicio público, en base a determinados criterios, significa también restricción a derechos fundamentales, tales como el derecho a la participación, el derecho al acceso a cargos públicos, el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, entre otros, por tanto, esta

potestad de libre configuración legal de responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, mencionados anteriormente, son límites regulatorios de acceso al servicio público. Lo contrario significa establecer condiciones discriminatorias, de las referidas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, irrazonables, sin fundamento, vulnerando el contenido esencial de cada derecho fundamental.

En suma, se determina que el legislador tiene la facultad para determinar los requisitos y el procedimiento para el acceso a la función pública, respetando los límites señalados, pudiendo fijar requisitos distintos para una y otra función del Estado, sin que ello signifique vulneración a derecho constitucional alguno.

En este orden, una vez establecido que el legislador goza de discrecionalidad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso al servicio público, es necesario examinar si tal facultad de configuración legal, en el presente caso, vulnera o no derechos constitucionales a la participación ciudadana, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, en los términos establecidos por los accionantes. Es decir, corresponde a la Corte determinar si las inhabilidades contenidas en el artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos impugnados, vulneran o no los derechos constitucionales mencionados.

Para el efecto, previamente es necesario referirnos al contenido de los derechos de participación ciudadana y acceso a cargos públicos, consagrados en los artículos 61 numeral 7, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, no de otra forma se puede entender si tales inhabilidades o prohibiciones vulneran el núcleo esencial de los referidos derechos.

### Derecho de participación

El artículo 1 de la Constitución consagra que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Con ello, la referencia a la democracia como carácter fundamental del Estado se encuentra plenamente garantizada, en la cual se basa la nueva organización de poder y participación que contempla la Carta Suprema.

La participación ciudadana debe ser entendida como el fundamento para el ejercicio efectivo y pleno de la democracia, constituyendo "un conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ver Sentencias Tribunal Constitucional Español, p. 107.

<sup>6</sup> Luis Enrique Aguilar Cardoso, Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 57-58

De esta forma, la participación ciudadana tiene relación con el ejercicio de un derecho, esto es, el derecho a la participación en todos los asuntos de interés público, cuya protección ha encontrado un importante tratamiento en el texto constitucional. Así, a partir del artículo 95 de la Constitución se consagra el principio de participación, mediante el cual las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Concretamente, en el artículo 61 se constitucionaliza el derecho a la participación ciudadana en los siguientes términos:

"Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos o funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. "

Conforme se desprende del texto, el derecho a la participación comprende varios elementos referidos a la posibilidad de elegir y ser elegidos, a desempeñar empleos o funciones públicas, y a conformar o participar en partidos y movimientos políticos. En términos generales, la importancia del derecho de participación se encuentra en la capacidad que otorga a todas las ecuatorianas y ecuatorianos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia.

En otras palabras, el derecho de participación "permite que toda persona tenga la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella (es decir, como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado), o como sujeto receptor de la misma (es decir, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, colaborando en el presupuesto participativo, impulsando protestas sociales, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas"<sup>7</sup>.

En este contexto, el derecho de participación permite a los ciudadanos intervenir en el debate y resolución de los asuntos de interés público que inciden directa o indirectamente en la vida diaria, en condiciones de igualdad. Este derecho constitucional, que tiene carácter fundamental, es un derecho de configuración legal, es decir, se permite al legislador un desarrollo del derecho que no implique afectación a su contenido esencial, ni al contenido de otros derechos, es decir, limitado por el contenido otorgado por la propia Constitución y los instrumentos internacionales respectivos. La tarea del legislador será normar el pleno ejercicio y desarrollo del derecho, creando entre otros mecanismos de participación y control social. En este sentido, el poder de configuración legal del que goza el legislador, le faculta a restringir el ejercicio del derecho, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionales, respetando el contenido esencial del derecho. Un ejemplo clásico, para el ejercicio de la iniciativa popular, es la presentación de un número determinado de firmas.

Por otra parte, el derecho de participación tiene relación, entre otros, con el derecho que les asiste a todas las ecuatorianas y ecuatorianos a desempeñar empleos y funciones públicas, con base en sus méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional<sup>8</sup>.

Debemos aclarar que este derecho de acceso al desempeño de empleos y funciones públicas amerita una distinción relevante para el caso de estudio, puesto que haremos referencia al derecho de acceso a cargos y funciones públicas, que provienen de un proceso de selección en base a méritos y oposición, y no a un proceso electoral, en el caso de acceder a una función pública al haber participado y triunfado en una contienda electoral.

Hecha esta diferenciación, se reitera nuevamente que al hablar del derecho de acceso a cargos públicos, nos encontramos frente a un derecho de configuración legal, como expresamente lo señala la Constitución de la República. En consecuencia, corresponde a la ley regular los distintos requisitos y facultades que corresponden a los diversos cargos y funciones públicas.

Por tanto, en el caso concreto, el derecho de participación tiene estrecha vinculación con el acceso en condiciones de igualdad y equidad, a través de un sistema de selección, en base a méritos y capacidades, a los empleos y funciones públicas, y con la permanencia en el cargo o función, conforme lo señala la Constitución y la ley. En este sentido, este derecho constitucional es una garantía esencial para los ciudadanos, en cuanto procura defender que dicho acceso a la función pública se realice en términos de igualdad, de conformidad con la normativa aplicable.

Lo manifestado no hace otra cosa que reiterar que dicho derecho, cuyo contenido esencial está determinado en la Constitución, requiere ser delimitado por la ley. Es decir

<sup>7</sup> Luis Enrique Aguilar Cardoso, Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 102

<sup>8</sup> Ver artículo 61 de la Constitución de la República

que el legislador, en ejercicio de su competencia y en aplicación del principio de libre configuración, delimita el contenido del derecho, señalando por ejemplo en el caso concreto, el régimen de inhabilidades que deben observarse para postularse a ser designados como consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y demás dignidades referidas en los Reglamentos materia de la presente acción pública de inconstitucionalidad. De esta forma, se aclara que el derecho de participación tiene un contenido determinado por la propia Constitución, exigible inmediatamente a los poderes públicos, justamente porque gozan de reconocimiento constitucional. Lo que ocurre es que el legislador "goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social"<sup>9</sup>.

Ahora bien, una vez delimitado el contenido de los derechos a la participación y al acceso a cargos públicos, aludidos por los accionantes, esta Corte debe analizar si la facultad que tiene el legislador para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso al servicio público, vulnera o no los derechos constitucionales en mención; es decir, corresponde a la Corte determinar si las inhabilidades contenidas en el artículo 21 número 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos impugnados, vulneran o no los derechos constitucionales mencionados.

En primer lugar, se precisa que las inhabilidades<sup>10</sup> establecidas en el artículo 21 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y artículo 13 literal g de los Reglamentos impugnados, conforme a las cuales no podrán postularse para ser designados consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, miembros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral, Primera Autoridad de la Defensoría Pública General, defensor o defensora del Pueblo, miembros principales y suplentes del Tribunal Contencioso Electoral, contralor general del Estado, fiscal general del Estado y miembros del Consejo de la Judicatura, quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o hayan desempeñado una dignidad de elección popular, se refiere a inhabilidades para participar en los procesos de selección de las referidas autoridades, que son de libre nombramiento y remoción, mas no se trata de funcionarios

que ingresan al servicio público como parte de la carrera administrativa, mediante concurso de méritos y oposición, conforme lo determina la ley. Así, se reitera una vez más el criterio de que el legislador dispone de la facultad para establecer las inhabilidades y demás requisitos para el acceso a la función pública, conforme lo establecido en la propia Constitución. Sin embargo, esta facultad de configuración legal, que conlleva restricción de derechos constitucionales, debe realizarse en observancia de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con la finalidad de garantizar transparencia, idoneidad e igualdad en el acceso a la función pública.

De esta forma, se precisa que el legislador, al establecer que quienes en los últimos 2 años hayan sido o sean directivo/a de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, o hayan desempeñado una dignidad de elección popular, no podrán postularse para la designación de consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y demás cargos públicos a los que hacen referencia los Reglamentos impugnados, ejerció la facultad de configuración dentro de los límites constitucionales establecidos, y respetando los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que si bien la Constitución de la República no consagra tales inhabilidades expresamente porque deja al legislador la tarea de establecerlas mediante ley, necesariamente se entiende una medida razonable y proporcionada, en tanto lo que se pretende es asegurar un servicio público a la colectividad que se rija por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, transparencia, participación, planificación, entre otros.

Es decir, el establecimiento de este tipo de inhabilidades para la postulación a optar por los diversos cargos públicos referidos, tiene un objetivo constitucionalmente legítimo, que no es otro que buscar transparencia, idoneidad e independencia en los organismos cuyas autoridades van a ser designadas. Resulta entonces razonable evitar que quienes hayan sido o sean directivos de partidos o movimientos políticos o hayan desempeñado una dignidad de elección popular, ejerzan funciones de dirección en las entidades nombradas, que impidan el correcto ejercicio de su función.

Ahora bien, en el caso de los Reglamentos impugnados, es necesario señalar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargado de impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, para que lo realicen con responsabilidad, transparencia y equidad, expidió los reglamentos en mención en uso de la facultad legal, establecida en el artículo 38, número 4<sup>11</sup> de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, determinando en iguales términos las inhabilidades para la postulación a los cargos públicos referidos.

<sup>9</sup> Sentencia Exp. N°. 1417-2005-AA/TC. Tribunal Constitucional del Perú

<sup>10</sup> La Corte Constitucional de Colombia, señala que las inhabilidades son "restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Ver sentencia N°. C-348-04.

<sup>11</sup> El artículo 38, número 4, de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establece que son atribuciones del Pleno del Organismo: "4. Organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección, dictar las normas de cada proceso de selección y vigilar la transparencia e la ejecución de los actos, de acuerdo con la Constitución y la presente ley".

De esta forma, esta Corte considera que las normas impugnadas, además de razonables, resultan proporcionadas y, en consecuencia, no afectan los derechos a la participación y al acceso a cargos públicos, además de señalar que fueron expedidas por el legislador en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 132 de la Constitución de la República.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estableció que para los procesos de selección de autoridades, las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social. Esta disposición fue expedida por el legislador, en uso de su competencia genérica de "expedir leyes", al amparo del artículo 132 de la Constitución de la República. De esta forma, a partir de tal competencia, se desprenden otras, como la analizada en líneas anteriores, respecto a la facultad del legislador de establecer el régimen de inhabilidades, requisitos, y procedimiento para el proceso de selección previo a la designación de varias autoridades, que ingresan en términos formales a la función pública. En otras palabras, el legislador tiene la facultad de regular varios aspectos relacionados con el ingreso a la función pública, entre otros, de forma expresa, por así determinarlo la Constitución de la República, es decir, regular aspectos que requieren desarrollo legislativo, como en el caso en estudio.

Como lo manifestamos anteriormente, esta facultad no puede ser discrecional, puesto que el legislador está limitado, primero por el propio texto constitucional, y luego debido a que sus actuaciones deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad para cumplir con su función de velar por el interés general. En este sentido, le corresponde al legislador establecer, mediante ley, los requisitos y calidades que deben reunir quienes deseen ingresar a la función pública.

De esta forma, la disposición impugnada se encuentra justificada, puesto que lo que busca es asegurar imparcialidad y transparencia en el proceso de selección de las autoridades y, por tanto, las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición podrán participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, a excepción de las y los miembros del Consejo Nacional Electoral de acuerdo a la Constitución y la ley, quienes podrán participar en los procesos de designación de autoridades de las demás funciones del Estado distintas de la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social; todo esto con la finalidad de evitar que exista de cualquier forma injerencia o influencia en el nombramiento para el cargo que postulan si, a la vez, se encuentran dirigiendo el proceso.

En consecuencia, la disposición materia de análisis no implica una restricción al acceso a las funciones públicas, como lo menciona el accionante en su demanda de inconstitucionalidad; por el contrario, lo que busca es que el proceso de selección y el ejercicio de sus funciones se realice libre de cualquier interferencia que afecte la imparcialidad y transparencia del mismo, y que en consecuencia, responda a un proceso de méritos de cada uno de los aspirantes, en armonía con el artículo 227 de la Constitución de la República.

Además, esta Corte considera que se trata de una disposición de carácter transitorio, que tiene una finalidad definida, la cual se resume en procurar que el proceso de selección de las nuevas autoridades responda a principios de igualdad, transparencia, eficacia, y eficiencia que rigen la administración pública, y evitar que se produzcan injerencias o privilegios desmedidos en el nombramiento de las nuevas autoridades, si quienes ejercen actualmente la rectoría de tales instituciones, permanecen en sus cargos y participan a su vez en el proceso de selección para el nombramiento de dichas direcciones o cargos.

En este sentido, resulta constitucionalmente válido que el legislador adopte este tipo de normas de carácter transitorio, en procura de normar que el proceso de transición responda a los fines constitucionalmente expuestos. La medida busca que las autoridades actualmente en funciones no ejerzan presión o influencia de ningún tipo en la elección de sus reemplazos, más aún considerando que pueden postular para dichos cargos, y por ello, la regulación de que renuncien previo a su postulación.

En suma, el derecho de acceso a cargos públicos, al ser un derecho de configuración legal, puede ser desarrollado por el legislador, quien tiene la facultad de establecer inhabilidades, requisitos y prohibiciones para el acceso, pero siempre respondiendo a razones objetivas y legítimas que garanticen la vigencia de los derechos constitucionales. En el caso examinado, la norma contenida en la Disposición Transitoria Octava es constitucional, puesto que no implica restricción al derecho de acceso a cargos públicos, en los términos señalados.

En relación a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, al establecerse un posible trato discriminatorio en el acceso a cargos públicos, como lo menciona el accionante, es necesario determinar en primer lugar si la norma impugnada conlleva un trato desigual a personas que se encuentran en situaciones de hecho similares. Una vez realizado este análisis procederemos a establecer si la norma impugnada tiene un fin constitucionalmente válido, si nos encontramos frente a una medida adecuada para la consecución de ese fin, si la medida es necesaria, es decir, se efectuará un test de igualdad.

Como lo señalamos, en el presente caso las autoridades encargadas por la Asamblea Constituyente y las autoridades designadas mediante el procedimiento establecido por el Régimen de Transición no se encuentran efectivamente en la misma situación que las demás personas que no han sido designadas para tales cargos, sin embargo, el establecer que tales autoridades podrán

participar en el proceso de selección de sus reemplazos previa su renuncia, puede significar una restricción al derecho de acceso a cargos públicos, y por tanto, es necesario proceder con el examen de fondo de la norma impugnada.

En este orden, la medida adoptada por el legislador tiene un fin constitucional válido, el cual se resume en evitar la posible interferencia o falta de transparencia en el nombramiento de las autoridades; norma que resulta además adecuada para la consecución del fin, puesto que solo con la renuncia de tales autoridades se puede garantizar que todos los postulantes accedan en igualdad de condiciones al proceso de selección para un determinado cargo público, aún más, se garantiza su participación, puesto que no se está restringiendo el acceso de tales personas. Finalmente, la medida es considerada adecuada y necesaria, puesto que no existe otra que resulte proporcional. En consecuencia, la norma contenida en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es razonable, y por tanto, esta Corte determina que no vulnera el derecho a la igualdad.

#### **4. ¿Existe una arrogación o superposición de funciones por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, rebasando sus competencias constitucionales?**

Según los legitimados activos la ley impugnada rebasa las competencias asignadas por la Constitución al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, colocando al resto de instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social en una situación de dependencia administrativa e institucional, desconociendo el rol que la Constitución ha entregado a órganos especializados técnicamente.

Para realizar el análisis constitucional del presente problema jurídico realizaremos una interpretación teleológica de las disposiciones normativas de carácter general demandas, contrastándolas con la Constitución de la República, en cuanto a la participación como derecho constitucionalmente reconocido y el control social como mecanismo de garantía de los derechos de las personas.

Bajo esta interpretación teleológica debemos destacar que el artículo 61 de la Constitución de la República establece entre los derechos de participación de los ecuatorianos y ecuatorianas: "[...]2. Participar en los asuntos de interés público; y [...] 5. Fiscalizar los actos del poder público entre otros". Para llevar adelante esta acometida, la propia Carta Suprema del Estado ecuatoriano ha creado toda una institucionalidad democrática tendiente a que existan órganos administrativos que hagan efectivos estos derechos, complementándose de esta manera la protección integral de los mismos, ya que por un lado existen enunciados dogmáticos expresados a través de los derechos de participación, y por otro lado, existen instituciones encargadas de velar por ese cumplimiento, evidenciándose un efecto de irradiación en donde todas las personas e instituciones públicas y privadas deben velar por la protección de los derechos constitucionalmente reconocidos, y en la especie los derechos de participación.

Manuel Aragón Reyes, dentro de la denominada Teoría del Control, ha establecido varios mecanismos por medio de los cuales se expresa el denominado control constitucional, entre los que destaca el denominado control social, por medio del cual todas las personas ejercen un control respecto a las actuaciones del ente estatal en cuanto a la tutela de los derechos constitucionales.

Este espíritu participativo se ha visto plasmado en el texto de la Constitución ecuatoriana del año 2008, en donde el constituyente recogió el clamor popular en aras de conseguir una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, así como en el control de las actividades del ente estatal; de esta manera hizo su aparición en el constitucionalismo ecuatoriano una función del estado encargada de velar por los derechos de participación de las personas: la Función de Transparencia y Control Social.

En efecto, el artículo 204 de la Constitución así lo determina cuando establece que: "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación [...] "; es decir, a través de la voluntad del constituyente se institucionaliza este control de la sociedad con la creación de una nueva función del Estado –la función de Transparencia y Control social–, siendo aquella un gran avance del constitucionalismo ecuatoriano.

Entre lo objetivos de esta novel función del estado, el artículo ibídem del texto constitucional establece que: "[...] La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad, fomentará e incentivará la participación ciudadana, protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevendrá y combatirá la corrupción".

Son precisamente estos principios los que se han visto plasmados a través de las normas contenidas en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En aquel sentido, el legislador lo que ha pretendido a través de la promulgación de la referida ley es dar cumplimiento a los principios constitucionales consagrados en la Carta Fundamental, en donde el control social no solo es exclusivo de las entidades y organismos del sector público, sino también por parte de los particulares, quienes dentro de un Estado constitucional interactúan permanentemente dentro de la realidad social del país, prestando servicios públicos o desarrollando actividades de interés público.

Por otro lado, se debe mencionar que el inciso final del artículo 204 de la Constitución de la República establece que "[...] La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera presupuestaria y organizativa".

A través de un ejercicio hermenéutico con el empleo del método teleológico de interpretación constitucional, podemos observar que los objetivos que persigue la Función de Transparencia y Control Social se encuentran directamente relacionados con principios constitucionales como la responsabilidad, transparencia y equidad, tendientes a fomentar el respeto de los derechos de participación de las personas. En aquel sentido, el andamiaje institucional que el constituyente ha creado para garantizar estos derechos debe obedecer a un efecto irradiador, en donde no se den atribuciones y competencias taxativas a determinados órganos del Estado, sino más bien, dentro de un garantismo integral, todas las personas e instituciones del Estado tienen en sus manos la tarea histórica de protección de los derechos constitucionalmente reconocidos.

En la especie, los derechos de participación cuentan con una serie de órganos e instituciones que deben velar por esta acometida, los mismos que en su conjunto forman la Función de Transparencia y Control Social. Frente a aquello, no se puede concebir que se pretenda bajo un paleopositivismo jurídico y constitucional creer que ciertos órganos deben ejercer atribuciones taxativas, cuando la esencia del constitucionalismo ecuatoriano es su naturaleza tutelar y garantista en cuanto a los derechos; es por ello que los órganos que conforman la Función de Transparencia y Control Social en el ordenamiento constitucional ecuatoriano deben velar por el cumplimiento de los objetivos constitucionales plasmados en el artículo 204 de la Carta Suprema, como garantía del cumplimiento de los derechos de participación ciudadana.

Adicionalmente, el artículo 206 de la Constitución establece por mandato constitucional la creación de instancias de coordinación entre las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social y que han sido descritas en líneas anteriores; bajo esta disposición constitucional le corresponde a esta instancia de coordinación entre otras "[...] 2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía".

Es decir, existe claramente una representación administrativa de estas entidades a cargo de los titulares de estas entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social. En aquel sentido la propia constitución ha establecido mecanismos que garantizan la autonomía de estas instituciones de control, claro está, siempre enmarcado dentro de la tutela de los derechos de participación y de los principios constitucionales.

Según el legitimado activo, el artículo 5 numeral 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social atenta normas constitucionales, cuando sitúa dentro del ámbito de competencias del Consejo:

"2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos".

No obstante, se debe contrastar esta disposición legal con el artículo 208 numeral 2 de la Constitución de la República, que determina como deberes y atribuciones de

este organismo: "2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social"; aquello va de la mano con el artículo 204 de la Constitución, en donde dentro de los objetivos de la Función de Transparencia y Control Social se encuentra promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Bajo una interpretación integral del texto constitucional, esta competencia establecida a favor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es proporcional y adecuada a los objetivos que persigue la Función de Transparencia y Control Social, la cual es el continente de un cúmulo de instituciones que tienden a guiar sus actuaciones en aras de alcanzar ese objetivo primigenio. Adicionalmente, la norma impugnada, al igual que el texto constitucional, claramente habla del establecimiento de mecanismos, mas no de la ejecución de estas tareas; por lo tanto, no se puede asumir que exista una superposición de funciones o una falta de competencias de este organismo para llevar adelante estos mecanismos, por lo que lo aseverado por el legitimado activo no tiene asidero, ya que no se evidencia contradicción alguna de esta disposición normativa con el texto constitucional, más bien el mismo coadyuva al cumplimiento de objetivos de la Función de Transparencia y Control Social, en pos de garantizar los derechos de participación ciudadana.

De igual manera, el legitimado activo impugna el artículo 8 en su numeral 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al determinar como atribuciones de este organismo:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Se debe mencionar al respecto que las garantías constitucionales expresadas a través de políticas públicas, al igual que las demás disposiciones constitucionales, ameritan un proceso de control social en el ámbito de lograr consolidar el derecho a la participación ciudadana, más aún considerando que los destinatarios finales de este tipo de garantías –políticas públicas– es la ciudadanía en general. En aquel sentido, la disposición demandada no evidencia una contradicción con el texto constitucional ni una superposición de atribuciones frente a otros órganos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, puesto que el artículo 208 de la Constitución, en su numeral 1, faculta a este organismo "el promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y luchar contra la corrupción". En aquel sentido, lo expresado en la norma impugnada se adecúa al precepto constitucional antes descrito, tornando al mismo en constitucional a todas luces.

Adicionalmente, se observa que esta disposición normativa no guarda contradicción ni implica una superposición de funciones frente a las competencias de otros organismos

que integran el la Función de Transparencia y Control Social –Contraloría General del Estado, Superintendencias o Defensoría del Pueblo–, puesto que lo que se busca es una coordinación de actividades, mas no una duplicidad en el ejercicio de las funciones de las mismas; las instituciones que integran la Función de Transparencia y Control Social tienen competencias que nacen del marco constitucional, y en virtud de la misma se evidencia que la norma impugnada no atenta la autonomía de estas instituciones, más bien fomenta un proceso de diálogo interinstitucional con el objeto de alcanzar un control social adecuado en el desempeño de políticas públicas.

Además, conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República: "Las instituciones del estado, sus organismos, dependencias las servidoras o servidores públicos y la personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la constitución y en 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".

En cuanto a una aparente superposición de funciones entre órganos del Estado que atenten la eficiencia de la administración pública, debemos manifestar que el artículo 208 de la Constitución establece los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, señalando:

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre los temas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

En base a los elementos normativos anteriormente expuestos se puede observar que las normas de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no rebasan las competencias asignadas por la Constitución de la República a este órgano, sino que más bien consolida los objetivos primigenios que persigue la Función de Transparencia y Control Social, que son el fomento y garantía de los derechos de participación a través de la aplicación de los principios de responsabilidad, transparencia y equidad.

De igual manera, no existe una superposición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y una dependencia jerárquica del resto de órganos e instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, puesto que conforme lo establece el artículo 206 de la Constitución de la República, se debe establecer una instancia de coordinación entre los distintos órganos que integran esta función del Estado, sin que ello implique la afectación de su autonomía ni el ejercicio de sus actividades netamente técnicas y especializadas.

En aquel sentido, no se produce una duplicidad de funciones respecto al ente rector de personas jurídicas privadas como las Superintendencias, o frente a órganos como la Contraloría General del Estado o la Defensoría del Pueblo, sino más bien se produce un efecto de coordinación interinstitucional, principio que va de la mano con los principios rectores de la administración pública: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En cuanto a los artículos 9, 10, 11 y 12 que tratan en la especie sobre la rendición de cuentas, el legitimado activo manifiesta que quedan sujetas al Control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las empresas que no reciben recursos públicos, al respecto esta Corte debe manifestar que la rendición de cuentas es un mecanismo que se ha creado a nivel constitucional para garantizar el principio de transparencia de la gestión pública, además de viabilizar el derecho de la ciudadanía de observar lo que sucede dentro del Estado, evidenciándose que el mismo comporta una valiosa contribución a la participación ciudadana.

Para Andreas Schedler "rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos"<sup>12</sup>.

Así, la rendición de cuentas es un deber de la administración pública y de quienes realizan actividades públicas para con la ciudadanía; se evidencia por tanto una doble dimensión: la rendición de cuentas como derecho ciudadano por un lado, y por otro la obligación de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades de interés público. Por lo antes expuesto, las actividades de rendición de cuentas son un ejercicio de transparencia, que tiene por objeto comunicar a la ciudadanía la planificación, desarrollo y resultados de la actividad gubernamental. A su vez se debe destacar que esta doble dimensión de la rendición de cuentas está considerada en la Constitución. La dimensión informativa de la rendición de cuentas se muestra como el derecho de la ciudadanía a acceder a información pública (artículo 18), mientras que la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas se refleja en el derecho del ciudadano a que los actos de la administración pública sean motivados (artículo 76 numeral 7 literal I).

En efecto, dentro de los derechos de participación se encuentra la potestad ciudadana de "fiscalizar los actos del poder público". Para aquello se cuenta con la herramienta de la accountability o rendición de cuentas.

"Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas"<sup>13</sup>.

Los órganos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social deben velar por el cumplimiento de estos derechos de participación, por lo que siendo la potestad de fiscalizar los actos del poder público expresado a través de actores públicos o privados uno de los derechos de participación, el Consejo, con su accionar, debe establecer mecanismos que permitan someter a evaluación de la sociedad las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión. Con aquello se está transparentando el accionar de los agente públicos y privados en temáticas asociadas con un interés público, en donde se produce una suerte de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal<sup>14</sup>, es decir, un control ciudadano e interinstitucional.

Por otro lado, según el legitimado activo "la ley otorga facultades de adoctrinamiento político a la sociedad" al establecer que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tienen entre sus funciones "fortalecer la cultura democrática de las personas", así como "la capacitación de la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador".

No obstante lo manifestado por el legitimado activo, del análisis de las disposiciones normativas impugnadas se puede observar que las mismas guardan armonía con el texto constitucional y más bien contribuyen a un fortalecimiento de una cultura democrática en el país al establecer como atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social "Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos de las y los ciudadanos residentes en el país, como ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior". Como se evidencia, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley impugnada promueve los derechos de participación con el objeto de conseguir la capacitación y promoción en derechos constitucionales de las personas, permitiendo además, conforme lo establece el numeral 5 ibídem, la formación ciudadana en derechos humanos transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, es decir, fomenta y desarrolla derechos y principios reconocidos en la Constitución de la República. Aquello se hace extensivo bajo la premisa del interés social, no solo a las entidades del sector público, sino por medio de un efecto de irradiación a las personas jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Esto permite garantizar y promover los derechos de participación de la ciudadanía; por tanto, no tiene asidero lo manifestado por el legitimado activo.

El artículo 7 de la Ley permite incentivar iniciativas de participación para la ciudadanía a través de un apoyo financiero, jurídico y técnico a través de "La capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada en el Ecuador y a ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajo de campo, entre otros"; es decir, fomenta integralmente el ejercicio de los derechos de participación ciudadana a través de

---

protagonistas. Para frenar la posible proliferación de tipos de rendición de cuentas, de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, vale la pena echar un ancla conceptual que ayude a crear algo de orden conceptual. La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos. En esencia, la rendición "horizontal" de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición "vertical" de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado". Citado por Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Informática Pública. En Cuadernos de Transparencia 3; México, 2006, p.33.

<sup>12</sup> Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en Cuadernos de transparencia 3; México, 2006, p. 7.

<sup>13</sup> Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en Cuadernos de transparencia 3; México, 2006, p. 16.

<sup>14</sup> "Se aprecia a primera vista que el elenco de la rendición de cuentas es tan amplio y variado que nos podríamos perder fácilmente es una muchedumbre desordenada de

procesos de capacitación, por ende no se evidencia contradicción alguna con el texto constitucional, sino más bien un fomento de los derechos de las personas.

El accionante manifiesta que el denominado "interés social" es un concepto indeterminado, y que bajo este supuesto se superponen funciones y atribuciones de otros órganos de control; no obstante, se debe mencionar que uno de los objetivos fundamentales que persigue el Estado ecuatoriano es el bien común de su población, que está determinado precisamente por ese interés colectivo de conseguir el bienestar, traducido dentro del constitucionalismo ecuatoriano con el respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos, los mismos que conforme lo establece el artículo 11 de la Constitución gozan de igualdad jerárquica; por tanto, los derechos de participación deben ser tutelados a través de mecanismos institucionalizados expresados a través de órganos de control, siendo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social un órgano que permite precisamente la garantía de estos derechos de participación ciudadana, en coordinación con los demás órganos que constitucionalmente forman parte de la Función de Transparencia y Control Social; ello no implica una superposición de funciones, sino más bien un trabajo conjunto tendiente a la garantía de derechos, no evidenciándose que los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 183 excedan las competencias que la Constitución ha entregado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, puesto que los mismos se encuentran consagrados dentro del marco constitucional, y a través de una interpretación sistemática de la Constitución, estas atribuciones contempladas en la ley fomentan la tutela y protección de los derechos de participación de las personas en nuestro país, siendo la defensa de los derechos el pilar fundamental del moderno paradigma de Estado constitucional ecuatoriano; por tanto, lo aseverado por el legitimado activo no tiene asidero, denotándose que las normas impugnadas de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son claramente constitucionales.

Finalmente, el accionante ha manifestado que los artículos 276, 27 y 32 de la Ley impugnada contienen disposiciones que atenta contra el principio de igualdad, al establecer procesos discriminatorios en cuanto a la calificación y luego asignación para los aspirantes al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; empero, del análisis de las normas impugnadas se puede observar que los criterios para calificación en las postulaciones provenientes de organizaciones sociales establecen parámetros proporcionales y plenamente justificados con actividades sociales: el liderazgo y experiencia como dirigentes en organizaciones sociales, lo cual fomenta la participación, democracia emprendimiento, trabajo comunitario, estimula la formación académica, capacitación y el control social; es decir determina méritos justificados para desempeñar una actividad de control social y promoción de derechos de participación.

De igual manera, para las postulaciones provenientes de la ciudadanía, se considerarán elementos como: liderazgo y participación en iniciativas cívicas, de organización, participación, control social y servicios comunitarios; experiencia laboral en temas de control social, participación ciudadana, organización, participación y

servicios comunitarios; formación académica y capacitación específica en temas relacionados con participación ciudadana, organización, democracia y control social; premios y reconocimientos relacionados con la participación ciudadana y el control social. Todos ellos son proporcionales en aras de que las personas más afines a la protección de derechos de participación puedan formar parte como postulantes provenientes de la ciudadanía.

Aquello se complementa con las medidas de acción afirmativa consagradas en el artículo 27 de la Ley impugnada, lo cual resulta ser una medida proporcional con el objeto de que personas históricamente relegadas puedan tener acceso a una postulación en igualdad de condiciones, lo que se ve complementado en el proceso de asignación, determinado en el artículo 32, respetándose los principios de alternancia, secuencialidad y paridad; por tanto, lejos de constituir elementos que atentan al derecho a la igualdad, se constituyen en mecanismos que lo promueven a través de un criterio de igualdad material.

Finalmente, el artículo 21 numeral 7 de la Ley que determina: "No podrán ser designados ni desempeñarse como Consejeras o Consejeros quienes: 7. Tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas...". Según el accionante es inconstitucional, puesto que no se determina si estas deudas deban estar vencidas, frente a lo cual ninguna persona que sea sujeto activo o pasivo de impuestos fiscales pueda postularse.

De la lectura e interpretación de la disposición se puede observar con claridad notoria que esta disposición normativa constituye un requisito de procedibilidad para desempeñar el cargo público de consejero o consejera; la norma es clara cuando manifiesta que "no podrán ser designados, ni desempeñarse" en estos cargos quienes adeuden al Servicio de Rentas Internas. Bajo esta circunstancia se debe recordar que una de las principales obligaciones de la población ecuatoriana es la tributación, puesto que bajo el principio de solidaridad, el pago de tributos permite generar el desarrollo del país, así como la generación del bienestar de la colectividad. En aquel sentido, lo que consagra este postulado es simplemente el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de funcionarios públicos, que precisamente tienen el compromiso de representar a una función de vital importancia en el Estado como es de Transparencia y Control Social, nada más apropiado que quienes detentan estos cargos sean quienes fomenten con su ejemplo una cultura ciudadana de cumplimiento de obligaciones tributarias en el país; por tanto, lo aseverado por el legitimado activo no tiene sentido en la medida en que la disposición se encasilla en el marco constitucional vigente, fomentando de esta manera el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, determinando esta Corte que esta norma guarda armonía con el texto constitucional.

##### **5. Otras consideraciones que realiza la Corte Constitucional**

Bajo ningún concepto se puede considerar que a través de las disposiciones normativas, se esté creando un nuevo marco constitucional contrario o extraño a la Constitución de la República, menos aún que aquel atente a la seguridad jurídica del país.

Se debe recordar que el derecho a la seguridad jurídica, conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se fundamenta en primer término en el respeto a la Constitución de la República y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

En aquel sentido, se puede observar que las normas hoy impugnadas se adecúan a los deberes y atribuciones que la propia Constitución de la República ha atribuido al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así se ha establecido en el artículo 208 del texto constitucional. Además se debe considerar que la Constitución debe ser interpretada como un sistema articulado en donde todas las instituciones del Estado persiguen un objetivo fundamental, que es garantizar los derechos constitucionales, realizando de esta forma una interpretación integral del texto constitucional.

Las funciones técnicas y especializadas de las otras instituciones de control se encuentran garantizadas por la propia Constitución. El ejercicio de competencias por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social implica un mandato constitucional que no se ve reflejado en una superposición de funciones y menos aún en una dependencia jerárquica del resto de instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social.

Del texto normativo analizado no se desprende que dichas normas establezcan una jerarquía administrativa e institucional que coloque al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con prerrogativas frente a otros órganos de esta Función del Estado; lo que se busca es una coordinación en aras de una eficiente administración pública, principio garantizado en el marco constitucional ecuatoriano.

Tampoco se ha determinado que exista una administración pública paralela en cuanto a los roles competenciales de los distintos órganos que integran la función de Transparencia y Control Social.

Según los legitimados activos, la Ley impugnada permite que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ejerza control directo sobre las empresas privadas "que desarrollen actividades de interés público", cuando según el accionante esta función no le ha sido otorgada por la Constitución, y a su entender aquello atenta contra la propiedad privada de estas empresas.

Se debe recordar que la Constitución tiende a ser interpretada como un sistema y de manera integral; en aquel sentido, este Consejo se encuentra inmerso dentro de la Función de Transparencia y Control Social, misma que tiene el deber de promover e impulsar el control de entidades y organismos no solo del sector público, sino también de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, puesto que la acometida constitucional es fomentar mecanismos de participación del conglomerado social respecto a actos públicos o privados que les pudiese afectar, fomentándose de esta manera una democracia sustancial en donde las personas beneficiadas o perjudicadas con un acto público o privado de interés público puedan ejercitar un control sobre las actuaciones de personas públicas o privadas.

Cabe destacar que dentro de esta aseveración el detonante que justifica la intervención de una institución estatal como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se determina a través de la naturaleza de las actividades que desarrollen las personas o instituciones privadas, el mismo que se encuentra determinado por el interés público, ya que al tener su actividad una connotación pública en ejercicio de la participación ciudadana, el conglomerado debe someter sus actuaciones al control social.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es quien discrecionalmente determina cuando una empresa desarrolla o no actividades públicas, este elemento se encuentra determinado por la Constitución de la República y la Ley; por lo tanto, lo argumentado por el legitimado activo no tiene asidero y carece de sustento lógico y jurídico.

Resumiendo, del análisis de las normas legales impugnadas se puede observar que su contenido normativo se encasilla dentro del ámbito competencial que la propia Constitución de la República le ha otorgado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y además, se encuentran dando cumplimiento al mandato constitucional de coordinar acciones para el cumplimiento de los objetivos de las Función de Transparencia y Control Social, así como el goce y ejercicio de los derechos constitucionales, en la especie, los derechos de participación y las garantías constitucionales expresadas a través de las políticas públicas.

Este principio de coordinación de igual manera se encuentra plasmado en el artículo 227 de la Constitución, en donde se ha determinado que la administración pública constituye un servicio a la comunidad y es por ello que se fomentó en el marco constitucional ecuatoriano el control social a través de mecanismos institucionalizados, siendo aquel un medio adecuado para materializar ese objetivo constitucional.

No se evidencia que a través de las normas impugnadas se esté creando un nuevo orden institucional contrario a la Constitución de la República, ni que aquello genere una falta de independencia en las actuaciones administrativas de otras entidades técnicas y especializadas que integran la Función de Transparencia y Control Social.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la señora jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 25 de septiembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito a, 10 de marzo del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 005-10-IN, 0006-10-IN, 0013-11IN y 0049-10-IN (acumulados)**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 17 de octubre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito a, 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CAUSA N.º 0005-10-IN, ACUMULADOS 0006-10-IN, 0049-10-IN y 0013 11-IN**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Quito, D. M., 12 de febrero de 2014 a las 16:00. **VISTOS.**- Agréguese al proceso el escrito presentado por el señor Jorge Mantilla Anderson, a nombre y en representación de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), recibido en esta Corte el 24 de octubre de 2013 a las 12:49, mediante el cual solicita aclaración de la sentencia N.º 010-13-SIN-CC, expedida en el presente caso acumulado. Al efecto, para resolver la petición hecha por el accionante, la Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES:** **PRIMERA.**- El artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional dispone que de las sentencias y dictámenes expedidos por el Pleno del Organismo “se podrá solicitar aclaración y/o ampliación en el término de tres días contados a partir de su notificación”. **SEGUNDA.**- En el presente caso, la sentencia expedida por la Corte Constitucional fue notificada a las partes el viernes 18 de octubre de 2013, por tanto, el término para solicitar su aclaración y/o ampliación decurrió hasta el miércoles 23 de octubre de 2013; sin embargo, la solicitud de aclaración formulada por el representante de la AEDEP fue presentada en la Corte Constitucional el jueves 24 de

octubre de 2013 a las 12:49 (fojas 230 a 232 del caso N.º 0005-10-IN), es decir, fuera del término previsto en la norma jurídica invocada en el numeral precedente. **TERCERA.**- De fojas 231 a 232 vta., del caso N.º 0005-10-IN se advierte que el legitimado activo ha presentado su petición de aclaración el 23 de octubre de 2013, ante el Juzgado Tercero Adjunto de Tránsito de Pichincha, “por encontrarse esta judicatura en turno de flagrancias de tránsito”, como se indica en la fe de presentación suscrita por el secretario de dicho órgano de la Función Judicial. **CUARTA.**- Si bien los juzgados de primer nivel son órganos de la administración de justicia constitucional, según lo previsto en el artículo 166 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tal calidad les es otorgada cuando sustancian las acciones de garantías jurisdiccionales, conforme lo señalado en el artículo 167 ibídem, situación que no se advierte en el presente caso, pues el juzgado receptor de la petición de aclaración, nada tiene que ver con el ejercicio de las atribuciones de esta Magistratura constitucional. **QUINTA.**- Además, el solicitante no da ninguna razón por la cual justifique haber presentado su pedido de aclaración ante el Juzgado de Tránsito y su omisión de presentar su pedido –dentro del término de tres días– ante esta Magistratura constitucional que fue el órgano emisor de la sentencia constitucional cuya aclaración solicita; más aún, si se toma en cuenta que la Corte Constitucional se encuentra en la ciudad de Quito, lugar donde también tiene su domicilio el peticionario. **SEXTA.**- Por las consideraciones expuestas, al no haber sido presentada ante esta Corte constitucional, dentro del término previsto en el ordenamiento jurídico, se rechaza la petición formulada por el señor Jorge Mantilla Anderson, presidente de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), en la cual solicita aclaración de la sentencia expedida en el presente caso. **NOTIFÍQUESE.**

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

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

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire y Ruth Seni Pinoargote, en sesión extraordinaria del 12 de febrero del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito a, 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 04 de diciembre del 2013

**SENTENCIA N.º 108-13-SEP-CC**

**CASO N.º 1904-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Marcia Flores Benalcázar, por sus propios derechos, al amparo de lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y 62 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dirige a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y presenta el 04 de octubre del 2011 a las 18h37, ante la secretaria de Contravenciones La Mariscal, Dra. Blanca Delgado Tinillo, un escrito que dice contener la acción extraordinaria de protección, impugnando la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales el 8 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 051-2011.

El expresado escrito presentado el 04 de octubre de 2011 a las 18h37, ante la secretaria de Contravenciones La Mariscal, con oficio N.º 000942-2011-JCM-DMQ del 06 de octubre de 2011, fue recibido el 21 de octubre de 2011 a las 10:53 (según rúbrica al anverso de fs. 18, primer cuaderno de segunda instancia) y conforme fe de presentación de la Dra. Rita Ordóñez Pizarro, el “viernes veinte y uno de octubre del dos mil once, a las diez horas y cincuenta y seis minutos...”, respecto del cual los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, en providencia del 24 de octubre del 2011 a las 13h53, de conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disponen remitir a la Corte Constitucional, previo a oficiar al Juzgado Décimo Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, para que envíe el expediente de primera instancia a la Corte Constitucional.

La secretaria general de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 8 reformado del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación con la causa N.º 1904-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, como lo acredita la certificación que consta de fojas 3 del proceso sustanciado en la Corte Constitucional, agregando en nota que la misma tiene relación con el caso N.º 1716-11-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y el exjuez Edgar Zárate Zárate, mediante auto expedido el 11 de abril de 2012 a las 13h52, luego de completar la demanda solicitada previamente, aceptó a trámite la acción propuesta, como se advierte de fojas 31 y vta.

Efectuado el sorteo correspondiente y de conformidad con los artículos 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la acción al exjuez constitucional Edgar Zárate Zárate, quien mediante providencia del 20 de junio de 2012 a las 08h01, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción, así como a los terceros interesados, y al procurador general del Estado, para los efectos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Concluido el período de transición y legalmente posesionados los jueces de la Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional, por el resorte correspondiente, se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera.

**Detalle de la demanda**

La accionante manifiesta en lo principal que fue nombrada jueza suplente del Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha en el mes de julio del 2008, y que a partir de esa fecha, por ausencia de su titular, quien fue a cumplir una comisión de servicios en calidad de secretario general de la Fiscalía General del Estado, asumió la responsabilidad y despacho del juzgado.

Refiere que en esas circunstancias avocó conocimiento del juicio N.º 1241-2006-FN, juicio de daños y perjuicios cuyo actor era Teodoro Enrique González Merchán y el demandado el Banco del Pichincha C. A. Dentro de este proceso, dictó sentencia que condenó al Banco del Pichincha al pago de daños y perjuicios y daño moral, de acuerdo a la motivación que aparece en la sentencia, la misma que fue notificada legalmente y subió en apelación a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la H. Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Señala que el Banco del Pichincha C. A., inició una queja en su contra porque supuestamente había valorado una prueba que a decir de la entidad bancaria, le daba la razón. La queja fue tramitada por el director provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura de ese entonces, quien le corrió traslado con la mencionada queja. En su contestación indicó que el trámite en su contra no era procedente, ya que se trataba de un asunto jurisdiccional por lo que debía existir otro tipo de procedimiento, puesto que no había tenido ningún comportamiento irregular o disciplinario que ameritase el inicio de un sumario administrativo en su contra.

A pesar de haber manifestado lo dicho, se le inició el sumario administrativo y, violando el debido proceso, el director provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura emitió un informe motivado, el cual nunca fue puesto en su conocimiento, comunicando al Pleno del Consejo de la Judicatura del particular, siendo este organismo el que sin ningún tipo de trámite, avocó

conocimiento del proceso y resolvió suspenderla de su cargo por el plazo de treinta días, sin goce de remuneración, por sus actuaciones como juez suplente del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, en el juicio ordinario N.º 1241-2006-FN.

Ante estos hechos presentó una acción de protección, la cual fue rechazada por el Juzgado Décimo Primero la Niñez y Adolescencia de Pichincha. En el término correspondiente apeló de dicha decisión; sin embargo, en segunda instancia, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil e Inquilinato resolvió con dos votos ratificar la sentencia de primera instancia, y un voto salvado del Dr. Guido Mantilla Cardoso, miembro de la Sala, quien hizo un análisis minucioso sobre los hechos en los cuales fundamenta la Resolución el Pleno del Consejo de la Judicatura y resuelve aceptar la acción de protección.

Considera que ha sido víctima de una serie de violaciones de derechos humanos y constitucionales, que no han sido reconocidos ni reparados por los jueces constitucionales de primera y segunda instancia.

#### **Pretensión**

La accionante solicita mediante la presente acción que en: "...mérito a la documentación que se servirá remitir el señor juez constitucional de primera instancia, los señores jueces de la Corte Constitucional resolverán aceptando mi Acción Extraordinaria de Protección y ordenarán la reparación de los derechos violados en mi contra".

#### **Sentencia impugnada**

Parte pertinente de la sentencia dictada el 8 de septiembre del 2011 por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha:

[...] En la especie, la actora impugna la Resolución del Consejo de la Judicatura ya referida reiteradamente. En dicha resolución el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, competente para imponer sanciones disciplinarias, fundamenta su resolución en la disposición contenida en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial que prescribe: "A la servidora y al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: .....8.- No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación o resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República" [...] En el presente caso no obstante que el actor ha fijado la cuantía de la demanda en la suma de ochenta millones de dólares, !a sumariada, sin fundamentar ni motivar debidamente, determinando las disposiciones legales que le facultan mandar a pagar más de lo que se solicita, ha dispuesto que la parte demandada pague a los actores la suma de sesenta

y ocho millones de dólares, valor superior al reclamado, incurriendo en la falta disciplinaria grave, prevista en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial, generando falta de seguridad jurídica, que proviene de una servidora a la que se ha encargado el deber de administrar justicia con sujeción a la Constitución y a la Ley, respetando las garantías del debido proceso; actuación irregular, que causa una imagen negativa de la función judicial". Por otra parte, no se puede decir que en la tramitación del sumario administrativo [...] no se hayan observado las reglas del debido proceso[...] Por lo expuesto, ADMINSTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANOS DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, desechándose el recurso interpuesto, se confirma la sentencia venida en grado. NOTIFÍQUESE". (Sic).

#### **Contestación a la demanda**

##### **a) Consejo de la Judicatura:**

Comparece el doctor Luis Alfredo Zúñiga Hermosa, director nacional de Asesoría Jurídica y delegado del señor Dr. Mauricio Jaramillo Velasteguí, director general del Consejo de la Judicatura, dando cumplimiento a lo solicitado por el juez sustanciador, quien en lo principal manifiesta:

El Consejo de la Judicatura, de conformidad con los artículos 178 inciso segundo y 181 numerales 3 y 5 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, es el órgano único de la Función Judicial al que le corresponde velar por la transparencia y eficiencia de los órganos que la componen y cuyas disposiciones facultan al Consejo de la Judicatura a ejercer el control disciplinario de las y los servidores judiciales, de acuerdo con los principios y reglas establecidos en el capítulo VII de la sección II del título II del Código Orgánico de la Función Judicial.

El antecedente fáctico que derivó la sanción impuesta a la Dra. Marcia Flores Benalcázar, por sus actuaciones como jueza décima segunda de lo civil de Pichincha, fue la denuncia presentada por el señor Antonio Acosta Espinosa, en su calidad de presidente y representante legal del Banco del Pichincha C. A., -que lo relata en extenso- en la que la jueza condena al Banco del Pichincha C. A., al pago de la suma de US\$ 68'000.000, señalando a continuación la prueba en que se fundamentó; que esta sentencia carece de la debida motivación.

Notificada la servidora judicial sumariada con el auto inicial, dio contestación fuera del término concedido por la Dirección Provincial, en la que manifestó que la denuncia en su contra se ciñe a hechos jurisdiccionales y no a infracciones graves contenidas en el artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial; que la misma carece de sustento legal; que la sentencia es y fue apelada y que el proceso se encuentra en la Corte Provincial de Pichincha.

Concluido el trámite, el Dr. Marco Rodas Bucheli, director provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, emitió su informe motivado en el que concluyó que la jueza investigada adecuó su conducta a la falta tipificada en el artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial, la misma que sanciona con suspensión.

El Pleno del Consejo de la Judicatura, competente para conocer el sumario disciplinario conforme al ordenamiento jurídico, y en virtud del informe motivado del director provincial y de acuerdo con el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, que establece que el “juez sustanciará la causa según la cuantía fijada por el actor”, no obstante que el actor ha fijado la cuantía de la demanda en la suma de cuarenta millones de dólares, sin fundamentar ni motivar debidamente, determinando las disposiciones legales que le facultan mandar a pagar más de lo que se solicita, ha dispuesto que la parte demandada pague a los actores la suma de sesenta y ocho millones de dólares, valor extremadamente superior al reclamado, incurriendo en la falta disciplinaria grave, prevista en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial, generando falta de seguridad jurídica, que proviene de una servidora a la que se le ha encargado el deber de administrar justicia con sujeción a la Constitución y la Ley, respetando las garantías del debido proceso; actuación irregular que causa una imagen negativa de la Función Judicial.

Las sentencias de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia ratifican que en la expedición del acto administrativo, el Pleno del Consejo de la Judicatura, a través de sus órganos disciplinarios, ha cumplido con los principios constitucionales de seguridad jurídica, celeridad, debida diligencia, legalidad, debido proceso, motivación y proporcionalidad de la sanción impuesta ante la infracción cometida.

El pedido formulado por la actora en la presente garantía jurisdiccional se desvía del objeto para el cual fue concebida, invocando nuevamente sus alegatos inexactos en torno a la tramitación y resolución emanada del Consejo de la Judicatura, quien, a criterio de la accionante, no era competente para removerla del banco de elegibles, a pesar de que el Pleno del Consejo de la Judicatura es el órgano autorizado y facultado para realizar este tipo de sanciones, en virtud de lo que disponía el artículo 264 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, antes de las reformas publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 490 del 13 de julio de 2011, e invoca además el contenido del artículo 136 inciso final el mismo Código, con la circunstancia adicional de que la actora no ingresó a dicho banco de elegibles cumpliendo los parámetros establecidos en el artículo 72 del Código orgánico de la Función Judicial.

Solicita desechar la acción extraordinaria de protección que pretende que la Corte Constitucional realice un control de legalidad a través de una acción, que denota abuso para obtener beneficio, además de que la accionante ha equivocado la vía, accionando una garantía constitucional innecesariamente, conforme lo dispuesto en los artículos 173 de la Constitución y 31 y 217 numeral 7

del Código Orgánico de la Función Judicial, y proceda a imponer a la accionante las sanciones establecidas en el artículo 23 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Banco del Pichincha del Ecuador tercero interesado):

El Banco del Pichincha C. A., representado por su procurador judicial, Dr. Luis Fernando Sempértegui Fernández, manifiesta en escrito presentado el 5 de enero de 2012, que fue perjudicado inmensamente con el accionar de la Dra. Marcia Flores Benalcázar, ya que en la demanda del juicio N.º 1246-2012, los actores reclamaron una cantidad, mas, en sentencia, la mencionada jueza se excedió y ordenó un pago exagerado a favor de los actores y fijó honorarios profesionales en cantidades descomunales; valor el primero que no fue solicitado por los demandantes; sentencia en la que se violó de manera grosera el literal I numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, porque no motivó adecuadamente su fallo, transgredió el principio jurídico aplicable a materia civil, que nadie puede recibir como pago más de lo que solicita y, el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, relativo al contenido de la demanda, razón por la que mereció que el Pleno del Consejo de la Judicatura, en resolución del 1 de septiembre de 2010, le impusiera la sanción de treinta días de suspensión de sus funciones sin goce de remuneración, así como ordenó que se remita a la Fiscalía del Distrito de Pichincha, copias certificadas de la mentada resolución, por la posible responsabilidad penal que se pueda derivar de las actuaciones de la servidora judicial sancionada.

Posteriormente, en escrito del 25 de junio de 2012 y atendiendo el requerimiento del juez sustanciador, señala que ratificando los aspectos de derecho que fueron materia de las excepciones y de la prueba en el juicio de daños y perjuicios e indemnización de daño moral, seguido por Teodoro González Merchán, acompaña en 8 fojas útiles las sentencias dictadas por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y por el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, que reposan en el juicio ejecutivo N.º 214-2010-LV, que sigue el Banco del Pichincha en contra del Dr. Teodoro González Merchán y otros, en las que aceptan la demanda ejecutiva propuesta por el Banco y disponen el pago del contrato de mutuo por USD \$. 207.387,11 más otros rubros, con los cuales se demuestra la existencia de la deuda y el legal registro en la Central de Riesgos de los deudores; asimismo, adjunta copias certificadas de las resoluciones judiciales dictadas por la Corte Nacional de Justicia, la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Pichincha y el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio ejecutivo N.º 1025-2005-LR, seguido por el Banco del Pichincha en contra de los señores Teodoro González Merchán y Juan González Moscoso, en las que se acepta la demanda y dispone el pago de USD \$.21.444,87 más los intereses, con los cuales se demuestra la existencia de la deuda y el legal registro en la Central de Riesgos.

También acompañan copias certificadas de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio

ordinario N.º 1050 en contra del Banco del Pichincha, en la que, revocando la sentencia de primera instancia rechazan la demanda, así como copias certificadas del acta de la Audiencia Preparatoria del juicio de sustentación del dictamen fiscal y el auto de llamamiento a juicio por el delito de perjurio dictado en contra del Dr. Teodoro González Merchán, dictado en la causa penal N.º 915-2011 del Juzgado Cuarto de lo Penal de Pichincha. Reiteran que el Banco del Pichincha fue perjudicado inmensamente por el accionar de la doctora Marcia Flores Benalcázar, en su calidad de jueza, al momento de resolver, mediante sentencia del 3 de junio de 2009, al aceptar la demanda de daño moral, en la que la generosa jueza dispuso el pago de una cuantiosa suma de dólares y honorarios profesionales, que causó un gravísimo daño moral al Banco del Pichincha, al haberlo desprestigiado en cuanto a la condena injusta y totalmente arbitraria, que bien pudo haber llevado a la quiebra de la institución y perjudicar a más de dos millones de clientes, de no haberse revocado dicha sentencia.

Al fallar así –como lo hizo la jueza– según lo reconoce el Pleno del Consejo de la Judicatura, careció de motivación y se contrarió los artículos 82 y 183 de la Constitución de la República y 137 del Código Orgánico de la Función Judicial, y por esta y otras irregularidades que fue denunciada fue sancionada. Solicita que se rechace sin contemplaciones la acción de protección, para que se sienta definitivamente un precedente de lo que debe ser el correcto proceder de un juez, al sustanciar y resolver una causa.

## 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, y artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Bajo el nuevo paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia «cambia, sobre todo, la naturaleza misma de la democracia. La constitucionalización rígida de los derechos fundamentales –imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos– ha en efecto insertado en la democracia una dimensión “sustancial”, que se agrega a la tradicional dimensión “política”, meramente formal o procedimental»<sup>1</sup>

En el Estado constitucional los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, las mismas que no son otra cosa que los derechos constitucionales, siendo todos titulares de aquellos derechos, radicando en esa titularidad la verdadera esencia de la democracia y de la soberanía popular<sup>2</sup>. Tradicionalmente, desde el Estado liberal francés se asocia a la noción de derechos fundamentales con los tradicionales derechos civiles y políticos; sin embargo, dentro de la dinámica que caracteriza al Derecho y en especial a los Derechos Humanos, aquellos se hacen extensivos a otros derechos como los económicos, sociales y culturales, o de los derechos de última generación, que en su conjunto constituyen una amalgama de derechos que deben ser protegidos por los jueces constitucionales.

La Constitución vigente, en su artículo 94, determina que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución; aquello tan solo evidencia el espíritu garantista de la actual Carta Constitucional, la misma que consagra como el más alto deber del Estado la protección de los derechos que asisten a todas las personas. Bajo esta dinámica, cabe destacar que el texto constitucional habla de derechos constitucionales, lo cual comprende un universo mucho más amplio que la categoría “derechos constitucionales”. Por ende y aplicando un criterio de jerarquización normativa, la Corte Constitucional entendió que lo que prima es la disposición constitucional y su espíritu garantista, ante lo cual la acción extraordinaria de protección se hace extensiva a la violación de derechos constitucionales.

Otra cuestión que se ha establecido es acerca de si solo opera en resoluciones de funcionarios judiciales. Al respecto, cabe puntualizar que el texto constitucional habla de autos y sentencias definitivos, lo cual evidencia que mediante una acción extraordinaria de protección se dirige hacia resoluciones emitidas por funcionarios que ostentan un poder jurisdiccional, con el espíritu de que todas las resoluciones que puedan contener la vulneración de un derecho constitucional sean revisables en aras de evitar la injusticia, y precisamente ahí radica la trascendencia de la institución jurídica en análisis, puesto que se pretende revisar las resoluciones judiciales definitivas.

La naturaleza extraordinaria de este recurso obliga a que su procedencia se dé exclusivamente cuando se hayan agotado los medios procesales de impugnación, lo cual coloca a la acción extraordinaria de protección como una medida excepcional a ser invocada exclusivamente ante el agotamiento de la vía jurisdiccional ordinaria en todas sus fases; solo ahí la Corte Constitucional intervendrá y exclusivamente respecto a una resolución definitiva en donde se hayan violado derechos constitucionales o normas del debido proceso, situación parecida a lo que acontece en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Luigi Ferrajoli, “La Democracia Constitucional” en Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica de Derecho; Christian Courtis, compilador, Eudeba, Buenos Aires, 2001, pp. 262.

<sup>2</sup> Luigi Ferrajoli, “La Democracia Constitucional”, Obra citada, pp. 263.

La garantía de esta acción extraordinaria se hace extensiva no solo a acciones, sino también a omisiones, entendido aquella como el dejar de hacer algo teniendo la obligación jurídica de hacerlo, lo cual, aplicado a la institución jurídica en estudio, armoniza la obligatoriedad de todo funcionario público y de los particulares a respetar la Constitución y las normas contenidas en ella, en donde se incorporan tanto las normas del debido proceso como los derechos que asisten a las personas.

### Vulneración de normas del debido proceso

El artículo 169 de la Constitución de la República determina que: “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, **inmediación**, celeridad y economía procesal, y **harán efectivas las garantías del debido proceso**. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”. De lo manifestado en el texto constitucional se colige que en aras de una correcta y adecuada administración de justicia, un mecanismo idóneo para alcanzarla es la instauración de un proceso en donde deben respetarse las garantías, principios y derechos consagrados en la Carta Fundamental del Estado.

Siendo el debido proceso en materia penal –perfectamente aplicable en cualquier materia del ordenamiento jurídico–: “ (...)es el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivos los presupuestos, los principios y las normas constitucionales, legales e internacionales aprobados previamente, así como los principios generales que informan al Derecho Procesal Penal, con la finalidad de alcanzar una justa administración de justicia, provocando como efecto inmediato la protección integral de la seguridad jurídica del ciudadano, reconocida constitucionalmente como un derecho<sup>3</sup>.”

El debido proceso se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de aquel se articulan una serie de principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia, y justamente con aquel espíritu, la Constitución de la República, en el capítulo octavo del Título II, consagra en su artículo 76 las garantías básicas del debido proceso: “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:(...)”; determinando a lo largo de los siete numerales de este artículo garantías afines a todo proceso.

Debido a que la supuesta violación a normas del debido proceso (motivación) es el objeto principal de la presente demanda, la Corte Constitucional analizará este tópico con detenimiento en las consideraciones relativas al caso en concreto.

### El rol de la Corte en la protección de derechos constitucionales y normas del debido proceso

En la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional, mediante un control concreto, pretende tutelar derechos subjetivos de las partes intervinientes en el litigio, lo cual según palabras de Zagrebelsky “(...) Se basa en la apreciación de las razones de los derechos tal y como aparecen reflejados en los casos concretos poniéndose la ciencia del derecho al servicio de los derechos subjetivos”<sup>4</sup>.

Según Dworkin “...todo juez es capaz y debe interpretar de forma acertada la Constitución en todos los casos<sup>5</sup>”. Con aquel espíritu, el rol que cumple la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección es defender las posibles vulneraciones de derechos fundamentales contenidos en resoluciones firmes y ejecutoriadas. El papel del juez dentro de este proceso no se limita a ser un simple regulador de solemnidades, sino que investido de su poder jurisdiccional, su tarea sustancial es emitir una resolución con apego irrestricto a las normas contenidas en la Constitución, especialmente a las que tienen relación con los derechos y garantías fundamentales, así como a las normas del debido proceso.

### La seguridad jurídica como derecho constitucional tutelable

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

Tales presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano.

<sup>3</sup> Jorge Zavala Baquerizo, “El Debido Proceso, EDINO. Guayaquil-Ecuador, 2002, pp. 23.

<sup>4</sup> Citado por Jorge Zavala Baquerizo, “El Debido Proceso”, EDINO, Guayaquil- Ecuador, pp. 23.

<sup>5</sup> Citado por Carlos Bernal Pulido, “El derecho de los derechos Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, pp. 40

El derecho a la seguridad jurídica, de igual manera, se halla articulado con el artículo 9 de la Constitución, que determina que el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución.

#### **El derecho a acceder a la tutela judicial imparcial**

El derecho a acceder a una tutela efectiva<sup>6</sup>, imparcial<sup>7</sup> y expedita ha sido adoptado como una de las garantías fundamentales con las que cuentan los individuos.

Esta facultad conocida procesalmente como derecho de petición comporta una serie de obligaciones por parte del ente estatal: por un lado requiere la existencia de un órgano jurisdiccional y de jueces, quienes, investidos de potestad jurisdiccional, deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la tan anhelada justicia; empero aquel acceso a los órganos jurisdiccionales no es suficiente para que se tutelen los derechos de los individuos, sino que una vez ejercitada la acción respectiva se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos, sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio que a su vez garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.

En palabras de Hernando Devis Echandía: “La imparcialidad es una de las razones que exigen la independencia del órgano judicial (...). Pero con ella se contempla, además, la ausencia de todo interés en su decisión, distinta del de la recta aplicación de la justicia. Al juez le está vedado conocer y resolver asuntos en que sus intereses personales se hallan en conflicto con con su obligación de aplicar rigurosamente el derecho. No se puede ser juez y parte a un mismo tiempo”<sup>8</sup>.

#### **Análisis constitucional en el caso concreto**

<sup>6</sup> La jurisprudencia constitucional española ha expresado: STS de 18 de junio de 1991 (RA 4473) F.1.3. , “el contenido constitucional del mencionado derecho a la tutela judicial efectiva se manifiesta no solamente en el derecho de acceso a la jurisdicción y en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sino que también, esencialmente, del derecho a obtener una resolución fundada jurídicamente” (Almagro/Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t, I, v.I, pp. 162-164,

<sup>7</sup> STS de 13 de noviembre de de 1985 (RA 5606) F.J.3, el derecho a la tutela judicial efectiva “no puede ser interpretado consagrando un derecho incondicional a la protección jurídica, sino como el derecho a obtenerla siempre que se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas, sin que, por otra parte, pueda hablarse de indefensión, cuando el recurrente ha tenido abiertas todas las instancias y recursos, incluido el de casación para hacer valer sus derechos”. (Almagro/Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t,I, v.I, pp. 162-164

<sup>8</sup> Hernando Devis Echandía, “Teoría General del Proceso”, editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pp. 56.

Con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**La sentencia emitida el 08 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 051-2011, ¿vulnera el debido proceso en la garantía específica del derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos?**

Consta en el escrito de aclaración a la demanda de acción extraordinaria de protección presentado por Marcia Flores Benalcázar el 13 de febrero de 2012, que la sentencia emitida el 08 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 051-2011, a criterio de la accionante, vulnera el derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos, al señalar “Se viola el literal l) del número 7 del Art. 76 ya que no existe motivación en la sentencia dictada”.

En tal sentido, esta Corte Constitucional considera adecuado dirigir el análisis del caso *sub judice* en torno al debido proceso y específicamente a la garantía que establece que todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, para cuyo efecto, antes de abordar la constitucionalidad del fallo, se determinará el significado y alcance de dicho derecho constitucional tanto en el contexto nacional como internacional.

Así, la disposición constitucional que determina la obligación de los poderes públicos de motivar sus resoluciones equivale a una de las garantías del derecho a la defensa, y este a su vez, una de las garantías básicas del debido proceso. De tal manera, de conformidad a lo que consagra el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el debido proceso, que incluye que las resoluciones que emitan las autoridades públicas deben ser motivadas; así, 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, se considerará carente de motivación.

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

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

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

En el específico campo de la administración de justicia, el derecho a recibir resoluciones debidamente motivadas juega un papel trascendental para la eficaz garantía del derecho a la defensa de quienes actúan en un proceso judicial como partes o sujetos procesales. De esta manera, el artículo 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial reitera la obligación de los juzgadores de motivar sus resoluciones en atención a sus facultades jurisdiccionales;<sup>9</sup> en el mismo sentido, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las juezas y jueces tienen la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica<sup>10</sup>.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, precisó en relación al derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos que esta garantía equivale a la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. Así, de conformidad con el criterio de la Corte Interamericana el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada a la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática<sup>11</sup>.

En suma, el derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos y esencialmente de las autoridades jurisdiccionales corresponde a la obligación que tienen las juezas y jueces de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes que fueron expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. Precisamente con la finalidad de resaltar la importancia de la motivación, esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, ha determinado que una resolución se encuentra correctamente motivada

cuando la autoridad que tomó la decisión expuso las razones que en Derecho consideró para adoptarla de forma razonable, lógica y comprensible<sup>12</sup>.

En tal sentido, con el objeto de establecer la vulneración que alega la accionante, conviene analizar si la sentencia emitida el 08 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 051-2011, cumple con los tres requisitos antes señalados: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Así, en relación al primer requisito, una resolución es "razonable" cuando se fundamenta en normas constitucionales o legales, lo que significa que la motivación de una resolución por parte de una autoridad jurisdiccional debe incluir la enunciación de al menos una norma jurídica con indicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; de modo que no se pretenda el cumplimiento de este requisito con la simple transcripción de las disposiciones jurídicas.

Ahora bien, consta en la sentencia acusada que el sustento de la decisión es el artículo 88 de la Constitución de la República, que determina como propósito esencial de la acción de protección el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y establece la posibilidad de su interposición cuando exista vulneraciones de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial. Es decir, en la *ratio decidendi* de la sentencia que se acusa como transgresora, comienza la autoridad jurisdiccional reconociendo que la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea y eficaz frente a vulneraciones de derechos constitucionales; no obstante, después de realizar el análisis de la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario N.º 088-UCD-010-MAC, concluye la Sala que no ha verificado la existencia de una real vulneración de derechos constitucionales.

Subyace entonces tras el razonamiento judicial contenido en la sentencia que se analiza, que los juzgadores encontraron en la cuestión sometida a su conocimiento un asunto de naturaleza infraconstitucional cuya sustanciación corresponde a la justicia ordinaria, razón por la cual sustentaron la *decisum* en lo dispuesto en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al no haber verificado vulneración de derechos constitucionales, sino un conflicto de legalidad para cuya solución existen vías idóneas y eficaces en la jurisdicción ordinaria.

De esta manera, la Sala, al sustanciar el recurso de apelación, observó un conflicto de naturaleza infraconstitucional, al determinar que el fundamento de la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura, impugnada en la acción de protección, se sustenta en el artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial, que consagra la facultad de dicha institución para imponer

<sup>9</sup> Art. 130.- FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben:

4 Motivar debidamente sus resoluciones. 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. Las resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados serán nulos;

<sup>10</sup> Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

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

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008.

<sup>12</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP de 21 de junio del 2012.

sanciones a las servidoras o servidores de la Función Judicial cuando en estos no justifiquen de forma suficiente las decisiones que adopten en la resolución de las causas. En concordancia con el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil que establece que los jueces deben sustanciar las causas según la cuantía fijada por el actor, no obstante, a criterio del Consejo de la Judicatura la accionante fijó la cuantía de la demanda en una cantidad mayor a la demandada, sin justificar las razones de tal decisión. Esto es, en el caso *sub judice* corresponde analizar si la accionante incurrió o no en una de las infracciones graves susceptibles de sanción, contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial y, de ser el caso, analizar si esta sanción fue o no correctamente aplicada por la autoridad competente, situaciones que evidentemente involucran asuntos en materia de legalidad.

En conclusión, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha enunció en su decisión las normas que sustentaron sus razones, así como la pertinencia de cada una de estas a los antecedentes de hecho del caso concreto; por lo tanto, no se observa que la resolución carezca del requisito de razonabilidad.

Respecto al segundo requisito, una resolución es “lógica” cuando implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión, esto es, la motivación de una resolución requiere una relación armónica y coherente entre los antecedentes del caso concreto, los considerandos del juzgador y la decisión del fallo, a través de un juicio crítico y razonado. Por tanto, en relación a la sentencia objeto del análisis, conforme se analizó en el requisito precedente, las autoridades jurisdiccionales examinaron la resolución demandada, determinando frente a la inexistencia de una vulneración de derechos constitucionales, la verificación de un asunto de índole infraconstitucional susceptible de solución en vía ordinaria. Así, el razonamiento lógico de la conclusión judicial se basó en que la resolución demandada fue emitida en razón de la atribución del Consejo de la Judicatura para establecer sanciones y en la incursión de la accionante en una de las infracciones graves que ameritaban sanción, de conformidad al artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Adicionalmente, la Sala establece que la accionante fue sancionada en razón de lo dispuesto en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, que establece la obligación del juez de sustanciar la causa según la cuantía fijada por el actor; no obstante, la accionante “ha fijado la cuantía de la demanda en la suma de cuarenta millones de dólares, sin fundamentar ni motivar debidamente, determinando las disposiciones legales que le facultan mandar a pagar más de lo que se solicita”<sup>13</sup>. Finalmente, determinan las autoridades jurisdiccionales en la sentencia que se acusa de transgresora, que en tanto no se encontró una real vulneración de derechos constitucionales, resulta claro que la cuestión sometida a conocimiento de la Sala deriva en un caso de legalidad que

debe ser sustanciado por la jurisdicción ordinaria, según lo prescrito en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En suma, la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 8 de septiembre de 2011, contiene de forma expresa el proceso intelectual que llevó a la autoridad jurisdiccional a adoptar la decisión final, circunstancia que dota de validez formal al contenido de la misma y permite establecer con claridad cuáles fueron las razones del juez previo a la determinación de la conclusión; por lo tanto, la resolución que se acusa no carece del requisito de lógica.

Finalmente, el tercer requisito establece que una decisión es comprensible cuando goza 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 punto del análisis de la sentencia se desprende que esta ha sido emitida de manera breve y comprensible, es decir, el lenguaje utilizado en el fallo es aprehensible y no resulta complejo. En tal virtud, la decisión del juez no deja lugar a dudas sobre las ideas expresadas, en tanto no se observan frases ambiguas, sino la utilización de un lenguaje aunque técnico, totalmente exacto.

Así, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al emitir su sentencia del 8 de septiembre de 2011, procuraron que la motivación contenida en ella sea clara y no adolezca de comprensibilidad.

Por consiguiente, de las consideraciones anotadas esta Corte Constitucional observa que la sentencia acusada cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, propios del deber de motivación de las resoluciones. De esta manera, el fallo analizado abarca tanto a los hechos y su valoración probatoria, como al derecho y la fundamentación de su aplicación. En tal razón, es claro que la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 8 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 051-2011, no vulnera el derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

<sup>13</sup> Sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 08 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 051-2011.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Sení Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013. Lo certifico.

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

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

#### **CASO Nro. 1904-11-EP**

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito a, 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 19 de diciembre del 2013

#### **SENTENCIA N.º 129-13-SEP-CC**

#### **CASO N.º 1208-12-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **Resumen de admisibilidad**

Mauricio Cohn, por sus propios y personales derechos, comparece ante la Corte Constitucional, interponiendo acción extraordinaria de protección, al amparo de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo prescrito en los

artículos 58, 60 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, impugnado la sentencia dictada el 25 de junio de 2012 a las 11h05 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación N.º 383-2012 (segunda instancia), que desestimó la apelación interpuesta a lo dictado por el juez décimo segundo de lo civil y mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, dentro de la acción de protección que propuso en contra del director provincial de Los Ríos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 15 de agosto del 2012 el secretario general encargado certificó que de la acción N.º 1208-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 3 de octubre del 2012 a las 11h01, la Sala de Admisión, de la Corte Constitucional, para el período de transición conformada por los entonces jueces constitucionales Alfonso Luz Yúnez, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de su competencia, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma, y puesta dicha admisión en conocimiento de la parte recurrente y de la Procuraduría General del Estado el 01 de noviembre de 2012, según razón sentada por la Secretaría General de la Corte (fojas 7), por lo que de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, se procedió al sorteo, designándose al juez constitucional Manuel Viteri Olvera como sustanciador, quien mediante providencia del 18 de abril de 2013 a las 12h39, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar mediante oficio, con el contenido de la demanda y dicha providencia a los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a fin de que dentro del plazo de diez días a partir de notificación de la misma, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, previniéndole de su obligación de señalar casilla constitucional para sus futuras notificaciones; adicionalmente, se puso en conocimiento de la misma al director provincial de Los Ríos del IESS y procurador general del Estado a los domicilios judiciales y constitucional señalados.

#### **Decisión judicial impugnada**

La decisión recurrida mediante la presente acción es la dictada el 25 de junio de 2012 a las 11h05 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 383-2012 (segunda instancia), en la que se dictó:

“...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima la apelación de la parte legitimada activa y, por ende,

Confirma el fallo que vino en grado. Déjase a salvo los derechos que tenga la parte legitimada activa para proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponde...”.

#### Detalle de la demanda y sus argumentos

El legitimado activo, haciendo una narración de los hechos que motivaron la acción de protección en su inicio, manifiesta que el director provincial de Los Ríos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ejerciendo las funciones de juez de coactivas, mediante acto administrativo dictado el 3 de marzo de 2011 a las 10h19 inició un juicio coactivo contra la Empresa Piñalinda S. A., y solidariamente contra su gerente general, y que fuera signado con el N.º 31243102-2011-JVC, originado en base a un título de crédito signado como 31243102, el cual supuestamente contiene una deuda patronal impaga, y dictando de ello medidas cautelares en contra de dicha empresa y de su gerente.

Señala que varios meses después de emitido el título de crédito y de iniciado el proceso coactivo, recién mediante acto administrativo dictado el 30 de junio de 2011 a las 11h20, dicho director resolvió hacer extensivo hacia su persona el referido juicio coactivo por su calidad de presidente de Piñalinda S. A., disponiendo varias medidas cautelares en su contra, como la prohibición de enajenar sus bienes personales, tales como inmuebles, vehículos, y la retención de fondos de sus cuentas bancarias personales hasta por un valor de USD \$ 20.789,09.

Indica que el debido proceso para el inicio de un procedimiento coactivo por parte del IESS, en su caso no fue respetado por dicha institución, pese a que se encuentra previsto en el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS su tramitación desde la notificación, la impugnación, recurso de apelación y la emisión de títulos de créditos, de lo cual antes de emitir un título de crédito para iniciar las acciones previstas en la acción coactiva, el IESS debe emitir una glosa, que obligatoriamente debe ser notificada a todos los deudores, de tal forma que estos puedan impugnarla ante la Comisión Provincial de Prestaciones a Controversias; e incluso se prevé una instancia de apelación dentro del proceso de impugnación, y que luego de impugnada la glosa, se suspende la continuación del trámite de emisión de títulos hasta que exista resolución ejecutoriada, denotando tal normativa que el legislador sabiamente ha querido que antes de que se inicie un proceso de recaudación de mora patronal mediante acción coactiva, los deudores tengan la oportunidad de impugnar plenamente la glosa que se les imputa, de conformidad con los derechos al debido proceso y a la defensa que tienen todas las personas; por tal situación, para que el Juzgado de Coactivas del IESS pudiera emitir el título de crédito que originó el juicio coactivo, antes debió emitir una glosa para notificarla a los deudores (Piñalinda S. A., y sus dos representantes legales), de tal forma que todos pudieran conocer oportunamente de las supuestas obligaciones y así ejercer sus derechos a la defensa a través de la impugnación de dichas glosas; en su caso, jamás fue notificado por el IESS sobre la existencia de la glosa que antecedió al título de crédito y al juicio coactivo, privándolo así de la oportunidad de presentar su impugnación a dicha glosa,

quedando impedido de un debido proceso, pues en el procedimiento de impugnación de glosa no se le permitió ejercer sus derechos, que también prevé un mecanismo de apelación, que por ende también fue arbitrariamente vetado por el IESS.

Manifiesta que la falta de notificación de la glosa que antecedió al título de crédito se comprueba con el acto administrativo dictado el 30 de junio de 2011 a las 11h20, a través del cual el director regional del IESS resolvió hacerle extensivo el juicio coactivo, por lo que el director del IESS, manifestó que en esa fecha recién se agregó al proceso coactivo copia simple de las certificaciones de su representación legal, al mismo tiempo ordena que pague la suma adeudada; así el director regional del IESS admite que recién en esa fecha lo incluye en el proceso coactivo, y ello explica por qué nunca fue notificado con la glosa que antecedió al título de crédito N.º 31243102, pues recién el 30 de junio de 2011 llegó a su conocimiento que era presidente de Piñalinda S. A.

Indica que el director regional del IESS hizo caso omiso de lo dispuesto en normas procesales del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, ya que ostentó el cargo de presidente de Piñalinda S. A., desde el año 2006, su nombramiento estaba inscrito en el Registro Mercantil de Guayaquil, que es un registro público, por lo tanto, es inaceptable que no se lo haya considerado en el trámite de emisión y notificación de glosa y en el trámite de emisión del título de crédito.

Manifiesta que al haber sido privado del derecho a la defensa, y sin poder defenderse en todas las etapas del procedimiento, acudió ante el juez décimo segundo de lo civil y mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, a interponer una acción de protección para que se reconozcan sus derechos vulnerados, y ordene la reparación integral y se suspendan las medidas dictadas en su contra, como la retención que se ordenó de su capital operativo, lo que le impidió comprar banano y cumplir con las entregas de fruta a los clientes, y así ejercer libremente su actividad, ya que las medidas que afectaron y afectan de forma inminente son ilegítimas, originadas por la privación de su derecho a la defensa que permitiera impugnar la glosa de forma oportuna, y en la privación de su derecho a un debido y público proceso.

Indica que el juez de primera instancia, sin entrar a conocer el fondo de su pretensión, declaró sin lugar la acción de protección planteada por considerarse incompetente en razón del territorio, situación que le sorprendió terriblemente, pues el inciso 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, claramente dispone que el juez que sea incompetente en razón del territorio, inadmitirá la acción en su primera providencia, y contrariamente, el juez se declaró competente en su primera providencia y luego en sentencia, sin que nadie haya alegado tal incompetencia (ni la parte demandada ni la Procuraduría), decidió a última hora declararse incompetente en la sentencia, violentándose nuevamente su derecho a un debido proceso, y adicionalmente, a la tutela judicial efectiva, por lo que presentó oportunamente recurso de apelación.

Manifiesta que ante el sorprendente fallo del juez constitucional de primera instancia, argumentó entre los fundamentos para la apelación que la incompetencia no fue alegada por la contraparte ni por la Procuraduría, que el juez ya se había declarado competente para resolver en primera providencia, por lo que de acuerdo a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya no cabía que se autodeclarara incompetente en sentencia, y que también alegó que dentro del juicio coactivo N.º 31243102-2011-JVC, el director provincial del Guayas del IESS ordenó la retención de fondos de sus cuentas personales, lo que quiere decir que los efectos de esa medida (retención de fondos) originada en Guayaquil, se produjeron en el cantón Baba, donde reside, pues en dicho cantón se han visto perturbadas sus actividades cotidianas, por la no disponibilidad de recursos económicos, señalando que por tal motivo, el juez sí era competente en razón del territorio, ya que el título de crédito N.º 31243102 y el consecuente juicio coactivo N.º 31243102-2011-JVC ordenados por el director provincial del Guayas del IESS, si bien es cierto han sido actos originados en la ciudad de Guayaquil, no es menos cierto que en relación a su persona natural coactivada, tales actos surtieron y surten sus efectos en el cantón Baba donde reside, donde realiza sus actividades personales, y donde el juez tiene su asiento.

Indica que la Sala recurrida, al conocer el recurso de apelación, increíblemente dicta una sentencia en la que ni siquiera menciona la competencia o incompetencia del juez, que fue la razón por la que se desechó su acción en primera instancia y por la que interpuso recurso de apelación, mucho menos hace mención a los argumentos de apelación en relación a los efectos del título de crédito y juicio coactivo inconstitucionalmente iniciados, que señaló le afectan en donde ejerce sus actividades y reside; y más bien, sin siquiera hacer la menor referencia a tal punto, la Sala entra a conocer el fondo de la pretensión, cometiendo gravísimos errores, palpables de la simple revisión de los autos, como es que el auto que fuera dictado en Guayaquil el 3 de marzo de 2011 a las 10h19, por parte del juez de coactiva, quien es el director provincial del Guayas del IESS, quien además dictó medida cautelar y mandó a citar a la coactivada, empresa Piñalinda S. A., a través de su representante legal, Fernando Antonio Rivas Álvarez, citación legal que se habría cumplido mediante tres boletas, en tres distintos días, en la ciudad de Guayaquil en el domicilio que se señaló, razón por la cual el prenombrado personero legal compareció ante el juez de coactiva, ante lo cual la sala recurrida se olvidó de analizar sus argumentos de apelación, en los cuales sustentó que el juez sí era competente para conocer la acción de protección en primera instancia, y al contrario, la Sala no dice nada respecto a que los efectos de las medidas cautelares de retención de sus cuentas produjeron efectos en el cantón Baba, donde reside y donde no puede acceder a su dinero para ejercer sus actividades comerciales como empresario, quedando evidenciada la falta de motivación de la Sala para resolver sus argumentos de apelación, pues no se señala porqué desecha su pretensión, no indica en base a qué normativa el juez era incompetente, ni explica la pertinencia de su aplicación para desechar el recurso de apelación, planteado en razón de la competencia del juez.

Indica que la Sala recurrida comete gravísimos errores, que dejan en total vulneración a los derechos constitucionales que pidió le sean garantizados, protegidos y reparados, ya que solo consideró las pruebas aportadas por la entidad contra la que se dirigió la acción de protección, con lo que vulneró su derecho a la igualdad de condiciones; sin embargo, aún así, solo tomando en cuenta lo aludido por la Sala en su fallo, se ratifica y confirma que los derechos que alegó como violados a su persona, sí fueron efectivamente vulnerados.

Reitera que la Sala incumplió completamente con su obligación de garantizar, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución, sus derechos constitucionales, como persona natural, que compareció también por sus propios derechos a pedir protección, ya que jamás fue notificado con la glosa que debió anteceder a la emisión del título de crédito y al inicio del proceso coactivo; por la que se confirmó que el IESS no probó que le haya notificado glosa alguna que anteceda al proceso coactivo N.º 31243102- 2011-JVC, y al título de crédito N.º 31243102, y que, es más, la Sala no dice que el IESS haya notificado a ninguno de los deudores glosa alguna, solo se refiere a la notificación exclusiva del auto de pago, y no a él, sino a la compañía Piñalinda S. A., y al señor Fernando Antonio Rivas Álvarez.

Señala que la Sala recurrida, a pesar de con su fallo afirma lo que habría alegado, no se señala que haya sido notificado con la glosa, y es más, se señala que solo se notificó a Piñalinda S. A., y al señor Fernando Rivas Álvarez, sobre el auto de pago, tampoco con la glosa; por lo tanto, se verifica que los derechos alegados fueron violados, y que no fue notificado con la glosa en el momento oportuno para ejercer su defensa, previo al inicio de un proceso coactivo en su contra. A pesar de todo esto, la Sala continúa con la vulneración de sus legítimos derechos y no cumple con su obligación de garantizarlos.

Manifiesta que a la luz de la resolución citada y de la doctrina contenida en la misma, su derecho a la tutela efectiva lleva implícito que la consecución de los derechos no se torne ilusoria, sino que sean efectivamente analizados y confirmada la vulneración, debidamente garantizados, ya que es inaceptable que un órgano encargado de velar por la constitucionalidad, ni siquiera analice su pretensión, que no diga nada sobre si fue o no notificado con la glosa, si puede o no defenderse en todas las etapas del procedimiento, pues es obligación que el juez constitucional proteja y satisfaga los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela efectiva y a la motivación de las resoluciones públicas, y que lo actuado por la Sala al respecto, viola flagrantemente el principio constitucional que señala que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, pues sin fundamento alguno en contra de su pretensión, la desecha, sin analizarla, lo que deviene en una expresa agresión a los derechos constitucionales y en una clara violación al derecho a la tutela efectiva.

Concluye indicando que se deja evidenciada la violación a su derecho al debido proceso y a todas las garantías que respecto al mismo se señalan en los artículos 11, numerales 1, 3, 5 y 6; 75, 76 numerales 1 y 7 literales **a, b, c, h, 1 y m**, 82 y 169 de la Constitución de la República.

### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

El accionante, con los argumentos de hecho y de derecho expuestos, solicita que en sentencia:

“a) Que se declare que en la sentencia expedida a la que se refiere esta demanda, se ha violado el debido proceso (en los numerales y literales citados a lo largo de este escrito), el derecho a la tutela efectiva y a la seguridad jurídica, en la forma que lo he expresado a lo largo del mismo.

b) Que en virtud de tal declaración, la Corte Constitucional deberá dejar sin efecto, por vulnerar los derechos al debido proceso, a la tutela efectiva y a la seguridad jurídica, la sentencia dictada el 25 de junio de 2012, a las 11:05, y notificada el 27 de junio de 2012, expedida por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, dentro de la Acción de Protección No. 383-2012.

c) Que se deje sin efecto jurídico alguno el juicio coactivo No. 31243102-2011- JVC iniciado por la Dirección Provincial del Guayas del IESS y las medidas dictadas dentro del mismo; así mismo que se declare sin efecto el título de crédito No. 31243102.

d) Que con el objetivo de que yo pueda disfrutar de los derechos que me fueron violados de la manera más adecuada posible, se ordene como reparación integral, que el procedimiento se retrotraiga al momento en que el IESS me debió notificar con la glosa respectiva, antecedente del título y proceso coactivo No. 31243102-2011-JVC, brindándome así el completo disfrute de mi derecho a la defensa, y del derecho al debido proceso permitiéndome utilizar mi derecho a la impugnación de dicho glosa en el período oportuno, derecho que fue inconstitucionalmente violado.

### **De la contestación a la demanda**

#### **Legitimado pasivo**

#### **Jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos**

De la revisión de proceso consta de fojas 30 a 31 la comparecencia de los abogados Marco Argüello Bermeo, Nelson Campbell Suárez y Rafael Valle Salazar, juez provincial titular, conjuce permanente y ex juez provincial titular, respectivamente, de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, en atención a lo requerido por el juez ponente, y quienes en lo principal manifiestan que:

Como integrantes de la Primera Sala Multicompetente ya referida, conocieron y resolvieron en segunda instancia el recurso de apelación que dedujo el legitimado activo, dentro de la acción de protección constitucional N.º 2012-0383, que subió en grado y que provino del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil del cantón Baba, provincia de

Los Ríos, y que se derivó a la Sala por apelación del fallo que expidió el juez tercero temporal (e) del referido juzgado.

Al llegar la causa a la Sala se dio el trámite inherente a esta clase de acciones de carácter constitucional, y luego del trámite pertinente se dictó el fallo el 25 de junio del 2012 a las 11h05, y que se notificó a los legitimados el 27 de esos mismos mes y año, resolución que es motivo de la petición constitucional, y que en lo principal, responde únicamente al resultado de las pruebas existentes en el expediente, así como del hecho de haberse efectuado el análisis respectivo sobre la pertinencia o no de la acción de protección invocada; por ello declaran la inexistencia de causas que pudiesen violentar las normas constitucionales invocadas, por lo que la Sala garantizó todos los principios constitucionales, y además se advirtió que la acción per se no debía haberse planteado en tal jurisdicción cantonal o provincial, ya que el legitimado pasivo dictó auto de pago en contra de la empresa representada por el legitimado activo, en la ciudad de Guayaquil, y que fue accionado y citado en la misma ciudad; por ello, inclusive el legitimado activo de esta acción compareció al proceso coactivo en la misma ciudad de Guayaquil.

Además también se reparó que el acto administrativo podía ser impugnado en la vía contencioso administrativa y, por tanto, no podía ser materia de una acción constitucional, y que el legitimado activo tenía todo el derecho de comparecer pero en la vía judicial correspondiente y que era la vía contencioso administrativa, por lo que de las reflexiones así formuladas permitieron a la Sala llegar a la conclusión dentro del marco de la sana crítica que se había usado de una acción constitucional sin que hubiere lugar para ello, constituyendo tales criterios que su actuación se enmarcará en disposiciones constitucionales, legales y doctrinarias, y de ninguna manera constituyen violación de derecho de índole alguna.

#### **Tercer Interesado.- (Amicus Curiae)**

#### **Director Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

De fojas 23 a 24 y vta., comparece el economista Agustín Ortíz Acosta, en su calidad de director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en atención al requerimiento del juez ponente, y quien en lo principal señala que:

El accionante, pretende que deje sin efecto el fallo dictado por el juez décimo segundo de lo civil y mercantil del cantón Baba en la provincia de Los Ríos, y la sentencia del 25 de junio del 2012 a las 11h05 emitida por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, notificada el 27 de junio del 2012, signada con el N.º 0383-2012, y de ello el Título de Crédito N.º 31243102; el juicio coactivo N.º 31243102-2011-JVC, con el objeto que pueda disfrutar de los derechos que le han violado.

Dentro de la sustanciación de la acción de protección, el accionante no demostró específicamente qué derecho constitucional le ha sido violado o vulnerado por parte del IESS y solo alegó enunciados de derecho, ocultando que el

acto administrativo que se impugnó contra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una glosa establecida contra la empresa PIÑALINDA S. A., por el no pago de aportes de acuerdo a las tablas salariales e ingresos reales o sueldos que perciben sus trabajadores, conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley de Seguridad Social, lo que motivó el reajuste de dichos aportes, y al no haber presentado pruebas en contrario se procedió a emitir el respectivo título de crédito y las acciones de cobro a través del juicio coactivo, acto que es legal, legítimo, amparado en los artículos 34 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador.

En lo que respecta a la sentencia de segunda instancia, con una visión amplia y suficiente en materia constitucional, los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, al dictar sentencia con fecha 25 de junio del 2012 a las 11h05, desestiman la apelación de la legitimada activa, y por ende, confirma la sentencia que vino en grado.

Lo requerido por el actor no es aplicable en esta vía constitucional para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública; situación que le corresponde a los Tribunales de Justicia por la vía ordinaria, de conformidad a su competencia y jerarquía. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva define claramente al acto administrativo, y en tal orden son considerados y presumidos como legítimos, al tenor del artículo 68 del mismo estatuto; y que el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, primer inciso, establece las competencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, por lo que el reclamo del actor debe ser ventilado conforme al procedimiento determinado en la misma Ley, y por lo cual la acción propuesta por el actor es improcedente debido a que él conoce y sabe que incumplió con sus obligaciones patronales, violando derechos de sus trabajadores, al tenor de lo previsto en los artículos 34 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 2, 11 y 73 de la Ley de Seguridad Social, y artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Concluye solicitando que se inadmita la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante, por no existir violación constitucional alguna y no cumplir con los requisitos de procedibilidad, admisibilidad y eficacia, y se dispone el archivo de la misma.

#### **Procuraduría General del Estado**

A fojas 21 consta la comparecencia del abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional en la presente acción.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de

sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente acción extraordinaria de protección ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento de la justicia constitucional y legal aplicable al caso.

### **Legitimación Activa**

En la presente causa, el peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos [...]"; y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cabe resaltar que el sistema constitucional vigente es abierto en el acceso a la justicia.

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, en el ordenamiento constitucional ecuatoriano, tiene por objeto preservar o restablecer cualquier derecho de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona, para lo cual el artículo 437 de la Carta Magna señala:

- “1) Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados;
- 2) Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.”

Por su parte, el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

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

La finalidad de la acción extraordinaria de protección es garantizar que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos u

omisiones de cualquier autoridad pública deben ser dictados con observancia al texto supremo y por ello pueden ser sujetos al control. La acción extraordinaria de protección constituye un verdadero amparo contra decisiones judiciales, lo que equivale a una garantía constitucional contra sentencias, autos y resoluciones jurisdiccionales, violatorias del debido proceso y otros derechos constitucionales<sup>1</sup>.

En consecuencia, corresponde al Pleno de la Corte analizar si en los fallos expedidos por los jueces ordinarios existe vulneración de derechos constitucionales, a fin de mantener un equilibrio razonable que permita lograr seguridad jurídica compatible con el respeto a la cosa juzgada, autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución de la República, sin que la Corte Constitucional sustituya al juez ordinario, y para lo cual, dentro de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia social, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, de las que son titulares todas las personas en el Ecuador.

Asimismo, el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso, según lo establecido en el artículo 11 numeral 9, siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia, que consagra los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y hará efectivas las garantías del debido proceso, sin que se pueda sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, tal como lo determina el artículo 169<sup>2</sup> ibídem, y de lo cual esta Corte se limita a la observancia de las formas propias de cada juicio, es decir, las que están previamente establecidas para las actuaciones, actos, diligencias y resoluciones de la iniciación del proceso, de su desarrollo y definición, en todas las instancias y etapas previstas para el procedimiento respectivo, y su eficacia esté encaminada a proteger los derechos constitucionales de los miembros de una comunidad y resolver los conflictos que se presentan entre diferentes actores sociales.

En el presente caso, al ser materia de análisis la decisión recurrida dentro de la tramitación de una garantía jurisdiccional, como es una acción de protección, se considerará para ello lo establecido en la Sentencia de

Jurisprudencia Vinculante N.º 001-10-PJO-CC, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre del 2010, y en tal condición la actuación del juez que conoce la acción de protección se circunscribe al examen y decisión de la materia constitucional con prescindencia de todo aquello que tenga que ver con la vulneración o amenaza de vulneración del derecho constitucional<sup>3</sup>.

#### Determinación de los problemas jurídicos

En la presente acción le corresponde a la Corte Constitucional determinar si ha existido la vulneración de los derechos alegados por el legitimado activo, en la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación N.º 383-2012 (segunda instancia), que desestimó la apelación interpuesta a lo dictado en primera instancia, dentro de la acción de protección que propuso en contra del director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como juez especial de coactivas, en la que se resolvió:

“...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima la apelación de la parte legitimada activa y, por ende, Confirma el fallo que vino en grado. Déjase a salvo los derechos que tenga la parte legitimada activa para proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponde...”.

Determinado la procedencia o no de la acción propuesta, a partir de los cargos expuestos por el legitimado activo, quien considera que el núcleo esencial del derecho vulnerado tiene que ver con la omisión incurrida por los operadores de justicia constitucional a partir de lo resuelto en la primera instancia que conlleva a dejar sin efecto lo decidido por los mismos, y la consecuente ineficacia jurídica del juicio coactivo N.º 31243102-2011-JVC, iniciado por la Dirección Provincial del Guayas del IESS y las medidas dictadas dentro del mismo; asimismo, que se declare sin efecto el título de crédito N.º 31243102, y como medida de reparación integral, que el procedimiento se retrotraiga al momento en que el IESS debió notificar con la glosa respectiva, antecedente del título y proceso coactivo N.º 31243102-2011-JVC, producto de la afectación a su derecho al debido proceso, en lo referido al derecho a la defensa, tutela efectiva, y a la seguridad jurídica, frente a lo solicitado en la acción de protección. Asimismo esta Corte determinará si se cumplen con los requisitos contenidos en el referido artículo 437 de la Constitución de la República, siendo en primer orden establecer si la decisión materia de la presente acción es un auto firme, que no puede ser impugnado mediante recursos verticales ni horizontales, de la revisión de las piezas procesales remitidas y de la normativa, tanto constitucional, orgánico-legal, como reglamentaria para

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 58 Objeto.- la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en las sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 169.-El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010.

la tramitación de las garantías jurisdiccionales, como es la acción de protección, se cumple, en vista que la resolución que se impugna ha sido dictada en última y definitiva instancia. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección es objetivamente procedente conforme al numeral 1 del artículo 437 de la Constitución de la República. En lo que respecta a lo establecido en el numeral 2 del artículo 437 de la Constitución de la República, sobre la demostración de que en la tramitación y decisión de la acción de protección en segunda y definitiva instancia para su juzgamiento se hayan violado u omitido las normas constitucionales alegadas, sistematizando los argumentos planteados por el legitimado activo y por las otras partes, corresponde a fin de verificar si existe o no vulneración de derechos constitucionales, a partir de los siguientes cuestionamientos jurídicos:

- a) La garantía jurisdiccional de la acción de protección ¿constituye la vía idónea para impugnar un juicio coactivo?
- b) La decisión judicial impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial, derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, conforme lo expresado en la demanda de acción extraordinaria de protección?

#### **Argumentos de la Corte Constitucional en torno los problemas jurídicos**

##### **a) La garantía jurisdiccional de la acción de protección, ¿constituye la vía idónea para impugnar un juicio coactivo?**

En primer lugar, por ser materia la acción de protección, cabe considerar que la jurisdicción coactiva se rige por las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, en la que los artículos 941 al 978 lo señalan como un tipo de procedimiento especial, y que de esta manera no se trata técnicamente de un juicio, pues no solo no se configura como un litigio (controversia o contienda) conforme lo dispuesto por el artículo 61 del mismo cuerpo legal, sino que además quienes llevan a cabo este procedimiento tampoco son “jueces”, ya que no ejercen funciones jurisdiccionales propiamente dichas, cuya jurisdicción coactiva busca hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a las instituciones públicas que por ley tengan este procedimiento.

Dejando en claro que la naturaleza del auto emitido por el juez de coactivas (entiéndase como funcionario de la administración pública) se trata de un acto administrativo expedido dentro de un procedimiento administrativo, mediante el cual se cobran créditos públicos; por último, quienes ejercen la denominada jurisdicción coactiva son funcionarios de la administración pública, empleados recaudadores; de ahí que constituye un acto de autoridad pública no investida del poder de administrar justicia y que no ha sido emitido dentro de un proceso judicial<sup>4</sup>; adicionalmente, se ha establecido que cuando la administración pública en el ejercicio de sus

competencias, expide un acto administrativo, este se impone obligatoriamente a sus destinatarios, que constituye uno de los elementos importantes del acto administrativo, es decir, la ejecutividad, el carácter obligatorio del acto, el derecho de la administración de exigir su cumplimiento y el deber de cumplir el acto a partir de su notificación.

En tal sentido, el artículo 941 de dicho cuerpo<sup>5</sup> normativo procesal, faculta al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para, mediante el procedimiento coactivo, hacer efectivo el pago por cualquier concepto que conlleve al cobro de valores a favor del Estado, y es así que en ese orden de ideas el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, en su artículo 1 establece el ámbito de aplicación del mismo, como es regular el control de pagos de aportes y de recaudación de obligaciones al IESS a través de la gestión directa o de la acción coactiva.

Dicho Reglamento establece los parámetros para notificar ante la determinación de glosas, así como los términos para su notificación, impugnación, recursos, y de ser el caso la emisión de los títulos de crédito conforme lo establecen los artículos 58 a 62 y 66 del citado Reglamento.

Ante la emisión de una decisión adoptada dentro de un procedimiento administrativo llamado juicio coactivo se convergen derechos y deberes de las partes, que conllevan una debida actuación de la administración pública por el hecho de estar investida de poder público para con sus administrados, mediante el cual se cobran créditos públicos, y en tal situación la actuación de la autoridad pública debe estar regida por normas y actuaciones claras, determinadas por el ordenamiento que conlleven, producto de un debido proceso, a la efectividad de la administración pública, en salvaguarda de una seguridad jurídica que en su conjunto constituyen pilares fundamentales de un Estado constitucional de derechos y justicia<sup>6</sup>.

##### **b) La decisión judicial impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial, derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, conforme lo expresado en la demanda de acción extraordinaria de protección?**

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Civil.- Art. 941.- El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador.- Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 156-12-SEP-CC, caso N.º 1127-10-EP de 17 de abril del 2012.

De la revisión del proceso remitido consta que la acción que motiva la presente acción extraordinaria de protección (fojas 31 a 40 del proceso de primera instancia), referida a la acción de protección interpuesta por el legitimado activo, quien compareció ante el juez de lo civil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución la República, impugnado la tramitación de la acción coactiva instaurada en su contra por parte del director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Los Ríos, como juez especial de coactivas, y de la que consta como petición expresa que:

“...Por los antecedentes expuestos, solicito que se declaren violados mis derechos contemplados en el numeral 1, del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador; y; numeral 7, literales a), b), c), h) y l), del artículo 76 IBÍDEM. En consecuencia, en su calidad de Juez Constitucional, se servirá declarar la nulidad del juicio coactivo No. 31243102-2011-JVC seguido por el Econ. Agustín Ortíz Costa, Director Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y la nulidad del título de crédito No. 31243102 y la glosa que le anteceden”.

Consta también la petición de medidas cautelares dentro de la referida acción de protección, por la que solicitó:

“...De conformidad con las disposiciones citadas, solicito como medida cautelar, que se ordene inmediatamente la suspensión temporal, de la tramitación y los efectos del juicio coactivo No. 31243102-2011-JVC seguido por el Econ. Agustín Ortíz Costa, en su calidad de Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo menos hasta que se resuelva la acción de protección planteada. En consecuencia, se servirá disponer la cancelación/levantamiento de la retención de las cuentas hasta por un valor de USD \$20. 789,09, dictada en mi contra y en contra de Piñalinda S. A., dentro del juicio coactivo No. 31243102-2011-JVC, para lo cual, se enviarán atentos oficios a las siguientes instituciones:...”.

El argumento de afectación a los derechos del legitimado activo, se circunscriben, en ratificar lo manifestado en dichas instancias; es decir que mediante acto administrativo dictado el 3 de marzo de 2011 a las 10h10, se dio inicio a un juicio coactivo contra la compañía Piñalinda S. A., por parte del director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y solidariamente contra su gerente general, y no a él como presidente de dicha compañía, mismo que tenía su origen en base a un título de crédito, que contiene una deuda patronal impaga, y dictándose medidas cautelares en contra de la compañía Piñalinda S. A., y de su gerente general; y no al presidente de la compañía, de la que tres meses después, mediante acto administrativo del 30 de junio de 2011 a las 11h20, dicha autoridad resolvió hacer extensivo el juicio coactivo en su calidad de presidente de dicha compañía, disponiendo de igual manera medidas cautelares de carácter personal, como la prohibición de enajenar bienes inmuebles, vehículos, y la retención de fondos a sus cuentas por un monto hasta por un valor de USD \$ 20,789.09, y de lo cual, conforme a mandatos contenidos en los artículos 58, 59, 62

y 66 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, consta que previo a emitir un título de crédito para iniciar las acciones previstas en la acción de coactiva, obligatoriamente corresponde notificar a los deudores, de tal manera que la misma pueda ser impugnada dentro del término de 8 días ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, e impugnar la glosa, y se suspenda la continuación del trámite de emisión de títulos hasta que exista resolución ejecutoriada, estableciéndose en base a la normativa respectiva el derecho previo de impugnar plenamente la glosa que se le imputa.

Consta que el juez de primera instancia, al tenor de lo establecido en el artículo 7<sup>7</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento, dictando medidas cautelares mediante auto del 17 de octubre del 2011 a las 09h00 (fojas 41 a 43 y vta. del proceso de primera instancia), esto es en primer orden asumiendo plena competencia para conocer y tramitar la garantía jurisdiccional, y posteriormente con la obligatoriedad de entrar a conocer y analizar la eventual vulneración del derecho denunciado; pero posteriormente, de manera contradictoria en resolución del 07 de febrero del 2012 a las 14h10 (fojas 122 a 128 y vta. del proceso de primera instancia), declara sin lugar e inadmite la acción propuesta, cuya motivación está referida a la incompetencia en razón del territorio, contraviniendo a lo establecido en dicho artículo en su cuarto inciso, que indica “La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia”, incurriendo en una indebida motivación<sup>8</sup> de la decisión constitucional de instancia y, al mismo tiempo, limitando producto de tal omisión, el razonar la existencia de la vulneración del derecho al debido proceso, ya que evidentemente la autoridad de la administración pública demandada en la acción de protección omitió la aplicabilidad de las normas contenidas en el referido Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS<sup>9</sup>, en vista de que efectivamente consta que el operador de justicia constitucional de primera instancia omitió considerar, y ante ello el derecho a impugnar oportunamente la glosa que habría sido determinada, la que más bien llega a conocimiento del legitimado activo de manera extensiva el juicio coactivo en su contra y de ello medidas que limitan continuar con su actividad económica,

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Art. 7.- Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. (El énfasis le pertenece a la Corte).

<sup>8</sup> “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”.- Prieto Sanchis, Atienza citado por Egas Zavala, Jorge. Apuntes de Derecho Constitucional. Guayaquil (EC) 2009, pág. 93.

<sup>9</sup> Reglamento de afiliación, Recaudación y Control del IESS

Art. 58.- Notificación de glosas.- Una vez emitida la glosa, el Director Provincial bajo su responsabilidad notificará al deudor dentro de los ocho (8) días laborables subsiguientes a la emisión, concediéndole al glosado un término similar desde

vulnerando el debido proceso que está previamente establecido por el ordenamiento, por la limitación al derecho a la defensa; más aún cuando está claro que todo acto administrativo debe ser debida y oportunamente conocido por el administrado para que este tenga la libertad de impugnar o recurrir.

Ante lo dictado por el juez de primera instancia, el legitimado activo interpuso recurso de apelación; esta Corte ha sido clara en reiterar que el recurso de apelación interpuesto a la garantía jurisdiccional, como es la acción de protección, corresponde a los jueces de la Sala de la

Corte Provincial analizar lo actuado por el juez de primera instancia, la supuesta vulneración, y frente a ello realizar un nuevo examen de la interpretación de los hechos del caso, ahora sustentado con un recurso de apelación, con el fin de asegurar la más cabal protección de los derechos de la partes que intervienen en defensa de sus derechos<sup>10</sup>.

En sí, dicho análisis conlleva a considerar que en su inicio, el juez constitucional de primera instancia habría evaluado si la acción u omisión recurrida constituye simultáneamente un incumplimiento de los mandatos constitucionales, y de tal convalidación, de ser el caso, la procedencia de la pretensión de quien acude en auxilio de la justicia constitucional y de ello un debido proceso constitucional<sup>11</sup>; posteriormente, acceder quien no se crea debidamente favorecido mediante el recurso de apelación, conforme lo indica el inciso segundo del numeral 3 del artículo 86<sup>12</sup> de la Constitución de la República y el artículo 24<sup>13</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

su notificación para que la pague o la desvanezca. De haberse cancelado los valores establecidos en la glosa se registrará el pago.

La notificación de las glosas a los deudores es obligatoria y debe ser verificada y certificada, antes de la emisión del título de crédito para iniciar las acciones previstas en la jurisdicción coactiva.

Art. 59.- Impugnación de la glosa.- Dentro del mismo término concedido en el artículo anterior, el empleador podrá impugnar las glosas para ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, presentando la petición por escrito con los argumentos y documentación pertinentes, que suspenderá la continuación del trámite de emisión de títulos, hasta que exista resolución ejecutoriada. Se incluirá una certificación en donde consten las fechas de aviso de salida del trabajador, o de ser el caso, la indicación de que no existe aviso de salida.

Presentada la impugnación la unidad correspondiente remitirá a la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias el expediente relacionado con la glosa, debidamente numerado y foliado, incluido el informe del funcionario responsable y más antecedentes que sean del caso. La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias podrá solicitar cualquier información respecto a prestaciones, servicios o créditos a la Unidad Provincial de Salud Individual y Familiar y a la Unidad de Fondos de Terceros, según corresponda, áreas que atenderán bajo su responsabilidad el requerimiento en el término de tres (3) días a partir de la recepción de la petición.

Dicha comisión resolverá bajo su responsabilidad, dentro del plazo de treinta (30) días.

Si la resolución de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias fuere favorable al empleador, la unidad de Afiliación y Control Patronal procederá a la anulación de las glosas conforme se establezca en la resolución, cuyo contenido se ingresará al sistema.

Art. 62.- Del recurso de apelación.- De existir inconformidad con el acuerdo emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, dentro del término de ocho (8) días a partir de la notificación, las partes podrán apelar dicha resolución para ante la Comisión Nacional de Apelaciones, fundamentando el reclamo y adjuntando los documentos y pruebas que se creyeren necesarios, expediente que se remitirá a dicha comisión en el término de cuarenta y ocho (48) horas, bajo la responsabilidad del funcionario encargado del trámite. Déjase a salvo el derecho de impugnación en la vía judicial correspondiente, en cuyo caso el IESS una vez notificado legalmente, suspenderá el trámite administrativo.

Art. 66.- De la emisión de títulos de crédito.- A través del Sistema Historia Laboral, la Unidad de Afiliación y Control Patronal en cada jurisdicción emitirá los títulos de crédito en contra del empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones, luego de transcurridos ocho (8) días desde la notificación de la glosa. Se incluirá los casos de responsabilidad patronal establecidos por el IESS.

El título de crédito deberá estar legalizado y contener los siguientes datos: número de título de crédito; nombre de la autoridad encargada del cobro; razón social o representante legal; para el caso de personas jurídicas u organizaciones corporativas; nombres completos de la persona deudora, si se tratare de personas naturales; número de registro patronal o RUC/cédula de identidad; registro de dirección y el domicilio correspondiente debidamente verificado; el detalle de las obligaciones; y, el valor.

No se podrá emitir título de crédito en los casos en los cuales la glosa se encuentre impugnada, en estudio de una reclamación propuesta y cuando estuviere pendiente de resolución un reclamo administrativo o judicial, conforme a la ley y este reglamento.

Una vez emitidos los títulos de crédito, se remitirán al Juzgado de Coactivas para su sorteo, adjuntando copia de la liquidación y de la notificación de la glosa.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010.

<sup>11</sup> “En suma, la constitucionalización del proceso supone crear condiciones para entender lo que “es debido”. No se trata, ahora, de un mensaje preventivo dirigido al Estado; ni de asegurar los mínimos exigibles en el derecho a la defensa; hay una construcción específica que comienza desde la entrada al proceso y continua a través de toda la instancia culminando con el derecho a una sentencia suficientemente motivada, que pueda ser ejecutada y cumplida como los jueces han ordenado”... Osvaldo Gozaini.- Tratado de Derecho Procesal Constitucional.- Ed. Porrúa.- México 2011, pág. 227

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 86 inciso final del numeral 3 “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.”

<sup>13</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

En el presente caso, ante la interposición oportuna de dicho recurso por parte del legitimado activo, le correspondió conocer a la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, la que resolvió desestimar la apelación de la parte legitimada activa y, por ende, confirmar lo dictado por el inferior, cuya motivación está en considerar también la incompetencia referida en el citado artículo 7, incluida la salvedad del derecho a proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponda, sin considerar lo argumentado por el legitimado activo en el recurso de apelación ante el juez de instancia, en el que señala expresamente: “6.- Usted menciona que Piñalinda S.A. tiene su domicilio en la Av. Francisco de Orellana en la Ciudad de Guayaquil, esa es una circunstancia relacionada con la mencionada persona jurídica. Pero en lo que a mí respecta, mi domicilio está situado en el cantón Baba, en la Av. Guayaquil, No. 335 entre Barona y Sucre, por lo que no cabe duda que en relación a mí, los efectos de los actos impugnados se producen en el cantón, en el que usted tiene asiento señor juez”; ello frente al argumento de que la tramitación de la acción y juicio coactivo fue planteado y tramitado en la ciudad de Guayaquil en la propia Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y que por ende sería donde corresponde la jurisdicción constitucional de la acción de protección, y en la que habría comparecido como representante de la Compañía Piñalinda S. A.. el gerente general de la misma, por lo que el legitimado activo ha comparecido en auxilio de la justicia constitucional por sus propios derechos como persona natural, justificando el lugar de su residencia y, por ende, acorde a lo prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, referente al lugar en donde se producen sus efectos.

La decisión adoptada bajo la óptica del derecho procesal constitucional y de la justicia constitucional en sí, conlleva al compromiso de los jueces constitucionales de instancia en que la argumentación de su fallo vincule su imparcialidad, logrando convencer que la racionalidad que aplique ser producto de su tarea de intelección justificada con los hechos probados de la causa<sup>14</sup>, y que en la decisión recurrida los operadores de justicia constitucional de instancia han omitido considerar los argumentos expuestos por el accionante, tanto en la acción de protección como en el propio recurso de apelación.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 88 de la Constitución de la República, determina como propósito esencial de la acción de protección el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y establece la posibilidad de su interposición cuando exista

vulneraciones de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, mientras que, el artículo 94 *ibídem*, determina que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya vulnerado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; aquello tan solo evidencia el espíritu garantista de la actual Carta Magna, la misma que consagra como el más alto deber del Estado la protección de los derechos que asisten a todas las personas, por lo que le corresponde a esta “Corte analizar que las mismas sean debidamente actuadas, a fin de establecer claramente dentro de nuestro marco constitucional, que este tipo de acciones guarden la armonía correspondiente<sup>15</sup>.”

Por las consideraciones expuestas la Corte Constitucional conforme al análisis realizado, ha verificado la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y la seguridad jurídica.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales consagrados en los artículos 75, 76, numerales 1 y numeral 7 literales **a, b, c, h, 1 y m**) y 82.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 07 de febrero del 2012 a las 14h10 por el juez décimo segundo de lo civil y mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, en primera instancia, y la sentencia dictada el 25 de junio de 2012 a las 11h05 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación N.º 383-2012.
  - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento antes de la calificación de la demanda, debiendo ser otro juez, previo sorteo, quien conozca y resuelva la causa, tomando en cuenta los términos de esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

---

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

<sup>14</sup> La Función Social del Juez, Oswalo A. Gozaini, Edit. Investigaciones Jurídicas S.A., San José de Costa Rica, agosto de 2012, pág 457 (Imparcialidad respecto de las partes)

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 19 de diciembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 1208-12-EP**

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ....- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 19 de diciembre del 2013

#### **SENTENCIA N.º 130-13-SEP-CC**

#### **CASO N.º 1269-12-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **Resumen de admisibilidad**

Mauricio Cohn, por sus propios y personales derechos, comparece ante esta Corte interponiendo acción extraordinaria de protección, al amparo de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo prescrito en los artículos 58, 60 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, impugnado la sentencia dictada el 30 de junio de 2012 a las 12h21 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del proceso de acción de protección N.º 385-2012 (segunda instancia), que desestimó la apelación interpuesta a lo dictado por el

juez décimo segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, dentro de la acción de protección que propuso en contra del director provincial de Los Ríos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) del Guayas, en calidad de juez de coactivas.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 23 de agosto del 2012, el secretario general encargado certificó que con respecto a la acción N.º 1269-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, que obra a fojas 3 del proceso.

El 19 de septiembre del 2012 a las 14h11, la Sala de Admisión, conformada por los entonces jueces Alfonso Luz Yúnez, Nina Pacari Vega, y Manuel Viteri Olvera en ejercicio de su competencia, admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma; puesta dicha admisión en conocimiento de la parte accionante el 05 de octubre de 2012, según razón sentada por la secretaria general del Corte (fojas 8), por lo que de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, se procedió al sorteo, designándose al juez constitucional Manuel Viteri Olvera como sustanciador, quien mediante providencia del 18 de abril de 2013 a las 13h47, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar mediante oficio, con el contenido de la demanda y dicha providencia, a los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a fin de que dentro del plazo de diez días a partir de la notificación, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, previniéndole de su obligación de señalar casilla constitucional para sus futuras notificaciones; adicionalmente, se puso en conocimiento de la misma al director provincial de Los Ríos del IESS y procurador general del Estado a los domicilios judiciales y constitucionales señalados.

#### **Decisión judicial impugnada**

La decisión recurrida mediante la presente acción es la dictada el 30 de junio de 2012 a las 12h21 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de la acción de protección N.º 385-2012 (segunda instancia), en la que se dictó:

“...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima la apelación de la legitimada activa y, por ende, Confirma el fallo que vino en grado. Déjase a salvo los derechos que tenga la parte legitimada activa para proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponde...”.

#### **Detalle de la acción propuesta**

El accionante, en lo principal, manifiesta que decidió acudir a la justicia constitucional a través de una acción de protección, para solicitar protección y reparación de varios

de sus derechos constitucionales vulnerados por el director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quien en calidad de juez especial de coactivas de dicha institución, mediante acto administrativo dictado el 20 de abril de 2011 a las 08h07, inició un proceso de coactivas en contra de la empresa Piñalinda S. A., y solidariamente contra su gerente general (Fernando Antonio Rivas Álvarez), juicio signado con el N.º 31279494-KAR, originado en base a un título de crédito N.º 31279494, por una supuesta deuda patronal de \$69.195,06 USD, más intereses, multas y costas, dictándose medidas cautelares en contra de la empresa Piñalinda S. A., y de su gerente general.

Indica que después de varios meses de iniciado el juicio coactivo, mediante acto administrativo del 16 de junio de 2011 a las 08h25, el director provincial del IESS hizo extensivo en su contra el juicio de coactivas, por ser presidente de la empresa Piñalinda S. A., ordenando medidas cautelares de carácter personal en su contra, como prohibición de enajenar sus bienes, retención de fondos en su cuenta bancaria hasta por el valor de \$ 95.157,80 USD, fondos que constituyen capital operativo de su actividad comercial.

Señala que en el proceso coactivo no se respetó las normas contenidas en el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, publicado en el Registro Oficial N.º 128 del 11 de febrero de 2010, esto es que una vez emitida una glosa, el director provincial del IESS debe notificar al deudor dentro de los ocho días laborables posteriores a su emisión, previo al inicio del proceso de coactivas, para que dicha glosa pueda ser impugnada ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS, y aun la decisión de dicha Comisión puede ser apelada para ante la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, de conformidad con los derechos al debido proceso y a la defensa que tienen todas las personas.

Manifiesta que en su caso jamás fue notificado por el IESS sobre la existencia de la glosa que antecedió al referido título de crédito y al juicio coactivo, y privándolo de la oportunidad de presentar su impugnación a la misma, quedando impedido de ejercer su derecho a la defensa en dicha etapa del procedimiento.

Indica que ante tal situación presentó acción de protección, toda vez que se vulneró su derecho a la defensa, siendo conocida dicha acción por el juez décimo segundo de lo civil de Los Ríos con sede en el cantón Baba, autoridad judicial que, omitiendo pronunciarse sobre la vulneración de derechos alegada, sin analizar el fondo de su pretensión, declaró sin lugar la acción de protección, al declararse incompetente en razón del territorio, lo cual le causa sorpresa, pues ante este supuesto se debió inadmitir la acción en la primera providencia, conforme lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cambio sustanció todo el proceso y en la sentencia se declaró incompetente, sin garantizar sus derechos a un debido proceso, y adicionalmente a la tutela judicial efectiva; por lo que ante ello presentó oportunamente recurso de apelación, por lo que el proceso fue conocido en segunda instancia por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, la cual, en sentencia de segunda instancia, confirmó el fallo subido en grado y se

limitó a señalar que el acto impugnado en la acción de protección se originó en la ciudad de Guayaquil, lugar donde la empresa Piñalinda S. A., y su gerente general han sido citados, pero nada dice respecto a su persona de que reside y realiza sus actividades económicas en el cantón Baba, provincia de Los Ríos, en donde surten efecto las medidas cautelares ordenadas en su contra por el director provincial del IESS del Guayas, como juez de coactivas, y peor entrar a conocer el fondo de su pretensión ni de los argumentos de la apelación, y más bien referirse a que la empresa y el gerente general fueron notificados con la glosa.

Manifiesta que a la luz de la resolución citada y de la doctrina contenida en la misma, su derecho a la tutela efectiva lleva implícito que la consecución de los derechos no se torne ilusoria, sino que sean efectivamente analizados, y confirmada la vulneración, debidamente garantizados, ya que es inaceptable que un órgano encargado de velar por la constitucionalidad, ni siquiera analice su pretensión, que no diga nada sobre si fue o no notificado con la glosa, si pudo o no defenderse en todas las etapas del procedimiento, pues es obligación que el juez constitucional proteja y satisfaga los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela efectiva y a la motivación de las resoluciones públicas; y que lo actuado por la Sala al respecto, viola flagrantemente el principio constitucional que señala que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, pues sin fundamento alguno en contra de su pretensión, la desecha sin analizarla, lo que deviene en una expresa agresión a los derechos constitucionales y en una clara violación al derecho a la tutela efectiva.

Concluye indicando que se deja evidenciada la violación a su derecho al debido proceso y a todas las garantías que respecto al mismo se señalan en los artículos 11, numerales 1, 3, 5 y 6; 75, 76, numerales 1 y numerales 1 y 7 literales **a, b, c, h, 1 y m**, 82 y 169 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

El accionante, con los argumentos de hecho y de derecho expuestos, solicita que en sentencia:

“a) Que se declare que en la sentencia expedida a la que se refiere esta demanda, se ha violado el debido proceso (en los numerales y literales citados a lo largo de este escrito), el derecho a la tutela efectiva, y a la seguridad jurídica, en la forma que lo he expresado a lo largo del mismo.

b) Que en virtud de tal declaración, la Corte Constitucional deberá dejar sin efecto, por vulnerar los derechos al debido proceso, a la tutela efectiva y a la seguridad jurídica, la sentencia dictada el 30 de junio de 2012, a las 12:21, y notificada el 2 de julio de 2012, expedida por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, dentro de la Acción de Protección No. 385-2012, y que confirma el fallo dictado por el Juez de Primera Instancia dentro de la acción de protección signada con el No. 258-2011

c) Que se deje sin efecto jurídico alguno el juicio coactivo No. 31279494 y el juicio coactivo No. 31279494-KAR iniciado por la Dirección Provincial del Guayas del IESS y las medidas dictadas en mi contra dentro del mismo.

d) Que con el objetivo de que yo pueda disfrutar de los derechos que me fueron violados de la manera más adecuada posible, se ordene como reparación integral, que el procedimiento se retrotraiga al momento en que el Director Provincial del IESS me debió notificar con la glosa respectiva, antecedente del título de crédito No. 31279494 y el proceso coactivo No. 31279494-KAR, de tal forma que cumpla con tal notificación y me brinde así el completo disfrute de mi derecho a la defensa en todas las etapas y al debido proceso, permitiéndome utilizar mi derecho a la impugnación de dicha glosa en el período oportuno, derecho que fue inconstitucionalmente violado.

#### **De la contestación a la demanda**

#### **Legitimado pasivo**

#### **Jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos**

De la revisión de proceso consta de fojas 28 a 29 y vuelta, la comparecencia de los abogados Marco Arguello Bermeo, Nelson Campbell Suárez y Rafael Valle Salazar, juez provincial titular, conjuez permanente y exjuez provincial titular, respectivamente, de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, en atención a lo requerido por el juez ponente, y quienes en lo principal manifiestan:

Como integrantes de la Primera Sala Multicompetente ya referida conocieron y resolvieron en segunda instancia el recurso de apelación que dedujo el legitimado activo, dentro de la acción de protección constitucional N.º 2012-0385, que subió en grado y que provino del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, y que se derivó a la Sala por apelación del fallo que expidió el juez tercero temporal (e) del referido juzgado.

Al llegar la causa a la Sala se dio el trámite inherente a esta clase de acciones de carácter constitucional, y luego del trámite pertinente se dictó el fallo el 30 de junio del 2012 a las 11h05, y se notificó a los legitimados el 27 de esos mismos mes y año, resolución que es motivo de la petición constitucional, y que en lo principal responde únicamente al resultado de las pruebas existentes en el expediente, así como al hecho de haberse efectuado el análisis respectivo sobre la pertinencia o no de la acción de protección invocada. Por ello declaran la inexistencia de causas que pudiesen violentar las normas constitucionales invocadas, por lo que la Sala garantizó todos los principios constitucionales, y además se advirtió que la acción per se no debía haberse planteado en tal jurisdicción cantonal o provincial, ya que el legitimado pasivo dictó auto de pago en contra de la empresa representada por el legitimado activo en la ciudad de Guayaquil, y que fue accionado y

citado en la misma ciudad; por ello, inclusive el legitimado activo de esta acción compareció al proceso coactivo en la misma ciudad de Guayaquil.

Por otra parte, era evidente que el acto administrativo podía ser impugnado por otra vía legal, y por tanto no usarse la jurisdicción constitucional, por lo que el legitimado tuvo el derecho de comparecer, pero en la vía judicial ordinaria, por lo que de las reflexiones así formuladas permitieron a la Sala llegar a la conclusión dentro del marco de la sana crítica que se había usado de una acción constitucional sin que hubiere lugar para ello, constituyendo tales criterios en que su actuación se enmarcara en disposiciones constitucionales, legales y doctrinarias, y de ninguna manera constituyen violación de derecho de índole alguna.

#### **Tercer Interesado.- (Amicus Curiae)**

#### **Director Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

De fojas 25 a 26 y vta., comparece el economista Agustín Ortiz Acosta, en su calidad de director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en atención al requerimiento del juez ponente, y quien en lo principal señala:

El accionante, a través de esta acción extraordinaria de protección, pretende que deje sin efecto el fallo dictado dentro de la acción de protección 258-2011 por el juez décimo segundo de lo civil y mercantil del cantón Baba en la provincia de Los Ríos, y el auto resolutorio del 30 de junio del 2012 a las 12h21 emitido por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, notificada el 2 de julio del 2012, signada con el N.º 0385-2012, y de ello el Título de Crédito N.º 31279494; el juicio coactivo N.º 31279494-KAR, con el objeto que pueda disfrutar de los derechos que le han violado.

Dentro de la sustanciación de la acción de protección, el accionante no demostró específicamente qué derecho constitucional le ha sido violado o vulnerado por parte del IESS y solo alegó enunciados de derecho, ocultando que el acto administrativo que se impugnó contra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una glosa establecida contra la empresa PIÑALINDA S. A., por el no pago de aportes de acuerdo a las tablas salariales e ingresos reales o sueldos que perciben sus trabajadores conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley de Seguridad Social, lo que motivó el reajuste de dichos aportes, y al no haber presentado pruebas en contrario se procedió a emitir el respectivo título de crédito y las acciones de cobro a través del juicio coactivo, acto que es legal, legítimo, amparado en los artículos 34 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador.

En lo que respecta a la sentencia de segunda instancia, con una visión amplia y suficiente en materia constitucional, los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, al dictar sentencia con fecha 30 de junio del 2012 a las 12h21, desestiman la apelación de la legítima activa y, por ende, confirman la sentencia que vino en grado.

Lo requerido por el actor no es aplicable en esta vía constitucional para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública, ya que eso le corresponde a los Tribunales de Justicia por la vía ordinaria, de conformidad a su competencia y jerarquía. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva define claramente al acto administrativo, y en tal orden son considerados y presumidos como legítimos, al tenor del artículo 68 del mismo estatuto; y que el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, primer inciso, establece las competencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, por lo que el reclamo del actor debe ser ventilado conforme al procedimiento determinado en la misma Ley, por lo cual, la acción propuesta por el actor es improcedente debido a que él conoce y sabe que incumplió con sus obligaciones patronales, violando derechos de sus trabajadores, al tenor de lo previsto en los artículos 34 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 2, 11 y 73 de la Ley de Seguridad Social, y artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Concluye solicitando que se inadmita la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante, por no existir violación constitucional alguna y no cumplir con los requisitos de procedibilidad, admisibilidad y eficacia, y se disponga el archivo de la misma.

#### **Procuraduría General del Estado**

A fojas 21 consta la comparecencia del abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional en la presente acción.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b**, y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente acción extraordinaria de protección ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento de la justicia constitucional y legal aplicable al caso.

### **Legitimación Activa**

En la presente causa, el peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone:

“Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos [...]”; y del contenido del artículo 439 *ibídem*, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cabe resaltar que el sistema constitucional vigente es abierto en el acceso a la justicia.

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección en el ordenamiento constitucional ecuatoriano tiene por objeto preservar o restablecer cualquier derecho constitucional de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona, para lo cual el artículo 437 de la Carta Magna señala:

- “1) Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados;
- 2) Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.”

Por su parte, el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

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

La finalidad de la acción extraordinaria de protección es garantizar que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos u omisiones de cualquier autoridad pública deben ser dictados con observancia al texto supremo y por ello pueden ser sujetos al control. La acción extraordinaria de protección constituye un verdadero amparo contra decisiones judiciales, lo que equivale a una garantía constitucional contra sentencias, autos y resoluciones jurisdiccionales violatorias del debido proceso y otros derechos constitucionales<sup>1</sup>.

En consecuencia, corresponde al Pleno de la Corte analizar si en los fallos expedidos por los jueces ordinarios existe vulneración de derechos constitucionales, a fin de mantener un equilibrio razonable que permita lograr

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 58 Objeto.- la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en las sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

seguridad jurídica compatible con el respeto a la cosa juzgada, autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la Función Judicial, reconocida en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución de la República, sin que la Corte Constitucional sustituya al juez ordinario; para esto, dentro de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia social, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, de las que son titulares todas las personas en el Ecuador.

Asimismo, el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso, según lo establecido en el artículo 11 numeral 9, siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia, que consagra los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y hará efectivas las garantías del debido proceso, sin que se pueda sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, tal como lo determina el artículo 169<sup>2</sup> ibídem, y de lo cual esta Corte se limita a la observancia de las formas propias de cada juicio, es decir, las que están previamente establecidas para las actuaciones, actos, diligencias y resoluciones de la iniciación del proceso, de su desarrollo y definición, en todas las instancias y etapas previstas para el procedimiento respectivo, y su eficacia esté encaminada a proteger los derechos constitucionales de los miembros de una comunidad y resolver los conflictos que se presentan entre diferentes actores sociales.

En el presente caso, al ser materia de análisis la decisión recurrida dentro de la tramitación de una garantía jurisdiccional, como es una acción de protección, se considerara para ello lo establecido en la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre del 2010, y en tal condición la actuación del juez que conoce la acción de protección se circunscribe al examen y decisión de la materia constitucional con prescindencia de todo aquello que tenga que ver con la vulneración o amenaza de vulneración del derecho constitucional<sup>3</sup>.

#### Determinación de los problemas jurídicos

En la presente acción le corresponde a la Corte Constitucional determinar si ha existido la vulneración de los derechos alegados por el legitimado activo, en la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación N.º 385-2012

(segunda instancia), que desestimó la apelación interpuesta a lo dictado en primera instancia, dentro de la acción de protección que propuso en contra del director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como juez especial de Coactivas, en la que se resolvió:

“...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima la apelación de la parte legitimada activa y, por ende, Confirma la sentencia que vino en grado. Déjase a salvo los derechos que tenga la parte legitimada activa para proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponde...”.

Determinado la procedencia o no de la acción propuesta, a partir de los cargos expuestos por el legitimado activo, quien considera que el núcleo esencial del derecho vulnerado tiene que ver con omisión incurrida por los operadores de justicia constitucional a partir de lo dictado en la primera instancia, que conlleva a dejar sin efecto lo decidido por los mismos, y la consecuente ineficacia jurídica del juicio coactivo N.º 31279494-KAR iniciado por la Dirección Provincial del Guayas del IESS, y las medidas dictadas dentro del mismo; así también que se declare sin efecto el título de crédito N.º 31279494 y, como medida de reparación integral, que el procedimiento se retrotraiga al momento en que el IESS debió notificar con la glosa respectiva, antecedente del título y proceso coactivo, producto de la afectación a su derecho al debido proceso, en lo referido al derecho a la defensa, tutela efectiva y a la seguridad jurídica, frente a lo solicitado en la acción de protección. Asimismo esta Corte determinará si se cumplen con los requisitos contenidos en el referido artículo 437 de la Constitución de la República, siendo en primer orden establecer si la decisión materia de la presente acción es una auto firme, que no puede ser impugnada mediante recursos verticales ni horizontales, de la revisión de las piezas procesales remitidas y de la normativa, tanto constitucional, orgánico-legal, como reglamentaria para la tramitación de las garantías jurisdiccionales, como es la acción de protección, se cumple, en vista de que la resolución que se impugna ha sido dictada en última y definitiva instancia. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección es objetivamente procedente conforme al numeral 1 del artículo 437 de la Constitución de la República. En lo que respecta a lo establecido en el numeral 2 del artículo 437 de la Constitución de la República, sobre la demostración de que en la tramitación y decisión de la acción de protección en segunda y definitiva instancia para su juzgamiento se hayan violado u omitido las normas constitucionales alegadas, sistematizando los argumentos planteados por el legitimado activo y por las otras partes, corresponde a fin de verificar si existe o no vulneración de derechos constitucionales, a partir de los siguientes cuestionamientos jurídicos:

- a) La garantía jurisdiccional de la acción de protección, ¿constituye la vía idónea para impugnar un juicio coactivo?

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010.

- b) La decisión judicial impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial, derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, conforme lo expresado en la demanda de acción extraordinaria de protección?

**Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos**

- a) **La garantía jurisdiccional de la acción de protección, ¿constituye la vía idónea para impugnar un juicio coactivo?**

En primer lugar, por ser materia la acción de protección, cabe considerar que la jurisdicción coactiva se rige por las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, en la que los artículos 941 al 978 lo señalan como un tipo de procedimiento especial, y que de esta manera no se trata técnicamente de un juicio, pues no solo no se configura como un litigio (controversia o contienda) conforme lo dispuesto por el artículo 61 del mismo cuerpo legal, sino que además quienes llevan a cabo este procedimiento tampoco son "jueces", ya que no ejercen funciones jurisdiccionales propiamente dichas, cuya jurisdicción coactiva busca hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a las instituciones públicas que por ley tengan este procedimiento.

Dejando en claro que la naturaleza del auto emitido por el juez de coactivas (entiéndase como funcionario de la administración pública) se trata de un acto administrativo expedido dentro de un procedimiento administrativo, mediante el cual se cobran créditos públicos; por último, quienes ejercen la denominada "jurisdicción coactiva" son funcionarios de la administración pública, empleados recaudadores que por lo mismo no ejercen la jurisdicción; de ahí que constituye un acto de autoridad pública no investida del poder de administrar justicia y que no ha sido emitido dentro de un proceso judicial<sup>4</sup>; adicionalmente se ha establecido que cuando la administración pública, en el ejercicio de sus competencias, expide un acto administrativo, este se impone obligatoriamente a sus destinatarios, que constituye uno de los elementos importantes del acto administrativo, es decir, la ejecutividad, el carácter obligatorio del acto, el derecho de la administración de exigir su cumplimiento y el deber de cumplir el acto a partir de su notificación.

En tal sentido, el artículo 941 de dicho cuerpo<sup>5</sup> normativo procesal, faculta al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para, mediante el procedimiento coactivo, hacer efectivo el pago por cualquier concepto que conlleve al cobro de valores a favor del Estado, y es así que en ese

orden de ideas el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, en su artículo 1 establece el ámbito de aplicación del mismo, como es el regular el control de pagos de aportes y de recaudación de obligaciones al IESS a través de la gestión directa o de la acción coactiva.

Dicho Reglamento establece los parámetros para notificar ante la determinación de glosas, así como los términos para su notificación, impugnación, recursos, y de ser el caso la emisión de los títulos de crédito, como lo establecen efectivamente los artículos 58 a 62 y 66 del citado Reglamento.

Ante la emisión de una decisión adoptada dentro de un procedimiento administrativo llamado juicio coactivo se convergen derechos y deberes de las partes, que conllevan una debida actuación de la administración pública por el hecho de estar investida de poder público para con sus administrados, mediante el cual se cobran créditos públicos, y en tal situación que la actuación de la autoridad pública debe estar regida por normas y actuaciones claras, determinadas por el ordenamiento que conllevan, producto de un debido proceso, a la efectividad de la administración pública en salvaguarda de una seguridad jurídica que en su conjunto constituyen pilares fundamentales de un Estado constitucional de derechos y justicia<sup>6</sup>.

- d) **La decisión judicial impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial, derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, conforme lo expresado en la demanda de acción extraordinaria de protección?**

De la revisión del proceso remitido consta que la acción que motiva la presente acción extraordinaria de protección (fojas 51 a 55 y vuelta del proceso de primera instancia), referida a la acción de protección interpuesta por el legitimado activo, quien compareció ante el juez de lo civil del cantón Baba, provincia de Los Ríos, al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución la República, impugnado la tramitación de la acción coactiva instaurada en su contra por parte del director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Los Ríos, como juez especial de Coactivas, y de la que consta como petición expresa que:

“...Por los antecedentes expuestos, solicito que se declaren violados mis derechos contemplados en el numeral 1, del artículo 76 de la Constitución de la

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 156-12-SEP-CC, caso N.º 1127-10-EP de 17 de abril del 2012.

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Civil.- Art. 941.- El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador.- Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

República del Ecuador; y; numeral 7, literales a), b), c), y h) , del artículo 76 IBÍDEM. En consecuencia, en su calidad de Juez Constitucional, se servirá declarar la nulidad del juicio coactivo No. 31279494-KAR seguido por el Econ. Agustín Ortiz Costa, Director Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y la nulidad del título de crédito No. 31279494 y la glosa que le anteceden”.

Consta también la petición de medidas cautelares dentro de la referida acción de protección, por la que solicitó:

“...De conformidad con las disposiciones citadas, solicito como medida cautelar, que se ordene inmediatamente la suspensión temporal, de la tramitación y los efectos del juicio coactivo No. 31279494-KAR seguido por el Econ. Agustín Ortiz Costa, en su calidad de Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo menos, hasta que se resuelva la acción de protección planteada. En consecuencia, se servirá disponer la cancelación/levantamiento de la retención de las cuentas hasta por un valor de USD \$95,157.80, dictada en mi contra y en contra mediante acto de fecha 16 de junio de 2011 dentro del juicio coactivo No. 31279494-KAR, para lo cual, se enviarán atentos oficios a las siguientes instituciones:...”.

Los argumentos de afectación a los derechos del legitimado activo, se circunscriben, en ratificar lo manifestado en dichas instancias; es decir que mediante acto administrativo dictado el 20 de abril de 2011 a las 08h07, se dio inicio a un juicio coactivo contra la compañía Piñalinda S. A., por parte del director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y solidariamente contra su gerente general, y no a él como presidente de dicha compañía, mismo que tenía su origen en base a un título de crédito, que contiene una deuda patronal impaga, dictándose medidas cautelares en contra de la compañía Piñalinda S. A., y de su gerente general; y no al Presidente de la compañía, de la que meses después, mediante acto administrativo del 16 de junio de 2011 a las 08h25, dicha autoridad resolvió hacer extensivo el juicio coactivo en su calidad de presidente de dicha compañía, disponiendo de igual manera medidas cautelares de carácter personal, como la de prohibición de enajenar bienes inmuebles, vehículos, y la retención de fondos a sus cuentas por un monto hasta por un valor de USD \$ 95,157.80, y de lo cual conforme a mandatos contenidos en los artículos 58, 59, 62, y 66 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS, consta que previo a emitir un título de crédito para iniciar las acciones previstas en la acción de coactiva, obligatoriamente corresponde notificar a los deudores, de tal manera que la misma pueda ser impugnada dentro del término de 8 días ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, e impugnar la glosa, y se suspenda la continuación del trámite de emisión de títulos hasta que exista resolución ejecutoriada, estableciéndose en base a la normativa respectiva el derecho previo de impugnar plenamente la glosa que se le imputa.

Consta que el juez de primera instancia, al tenor de lo establecido en el artículo 7<sup>7</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento, dictando medidas cautelares mediante auto del 02 de septiembre del 2011 a las 08h20 (fojas 56 a 59 y vta., del proceso de primera instancia), esto es en primer orden asumiendo plena competencia para conocer y tramitar la garantía jurisdiccional, y posteriormente con la obligatoriedad de entrar a conocer y analizar la eventual vulneración del derecho denunciado, pero posteriormente, de manera contradictoria mediante resolución del 06 de febrero del 2012 a las 11h10 (fojas 82 a 88 del proceso de primera instancia), declara sin lugar e inadmite la acción propuesta, cuya motivación está referida a la incompetencia en razón del territorio, contraviniendo a lo establecido en dicho artículo en su cuarto inciso que indica “La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia”, incurriendo en una indebida motivación<sup>8</sup> de la decisión constitucional de instancia y, al mismo tiempo, limitando producto de tal omisión, el razonar la existencia de la vulneración del derecho al debido proceso, ya que evidentemente la autoridad de la administración pública demandada en la acción de protección omitió la aplicabilidad de las normas contenidas en el referido Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del IESS<sup>9</sup>, en vista de que efectivamente consta que el operador de justicia constitucional de primera instancia omitió considerar, y ante ello el derecho a impugnar oportunamente la glosa que habría sido determinada; la que más bien llega a conocimiento del legitimado activo de

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Art. 7.- Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. (El énfasis le pertenece a la Corte).

<sup>8</sup> “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”.- Prieto Sanchis, Atienza citado por Egas Zavala, Jorge. Apuntes de Derecho Constitucional. Guayaquil (EC) 2009, pág. 93.

<sup>9</sup> Reglamento de afiliación, Recaudación y Control del IESS

Art. 58.- Notificación de glosas.- Una vez emitida la glosa, el Director Provincial bajo su responsabilidad notificará al deudor dentro de los ocho (8) días laborables subsiguientes a la emisión, concediéndole al glosado un término similar desde su notificación para que la pague o la desvanezca. De haberse cancelado los valores establecidos en la glosa se registrará el pago.

La notificación de las glosas a los deudores es obligatoria y debe ser verificada y certificada, antes de la emisión del título de crédito para iniciar las acciones previstas en la jurisdicción coactiva.

Art. 59.- Impugnación de la glosa.- Dentro del mismo término concedido en el artículo anterior, el empleador podrá impugnar las glosas para ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, presentando la petición por escrito con los argumentos y documentación pertinentes, que suspenderá la continuación del trámite de emisión de títulos, hasta que exista resolución ejecutoriada. Se incluirá una certificación en donde consten las fechas de aviso de salida del trabajador, o de ser el caso, la indicación de que no existe aviso de salida.

manera extensiva el juicio coactivo en su contra y de ello medidas que limitan continuar con su actividad económica, vulnerando el debido proceso, que está previamente establecido por el ordenamiento, por la limitación al derecho a la defensa, más aún cuando está claro que todo acto administrativo debe ser debida y oportunamente conocido por el administrado para que este tenga la libertad de impugnar o recurrir.

Ante lo dictado por el juez de primera instancia, el legitimado activo interpuso recurso de apelación; esta Corte ha sido clara en reiterar que el recurso de apelación interpuesto a la garantía jurisdiccional, como es la acción de

---

Presentada la impugnación la unidad correspondiente remitirá a la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias el expediente relacionado con la glosa, debidamente numerado y foliado, incluido el informe del funcionario responsable y más antecedentes que sean del caso. La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias podrá solicitar cualquier información respecto a prestaciones, servicios o créditos a la Unidad Provincial de Salud Individual y Familiar y a la Unidad de Fondos de Terceros, según corresponda, áreas que atenderán bajo su responsabilidad el requerimiento en el término de tres (3) días a partir de la recepción de la petición. Dicha comisión resolverá bajo su responsabilidad, dentro del plazo de treinta (30) días.

Si la resolución de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias fuere favorable al empleador, la unidad de Afiliación y Control Patronal procederá a la anulación de las glosas conforme se establezca en la resolución, cuyo contenido se ingresará al sistema.

Art. 62.- Del recurso de apelación.- De existir inconformidad con el acuerdo emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, dentro del término de ocho (8) días a partir de la notificación, las partes podrán apelar dicha resolución para ante la Comisión Nacional de Apelaciones, fundamentando el reclamo y adjuntando los documentos y pruebas que se creyeran necesarios, expediente que se remitirá a dicha comisión en el término de cuarenta y ocho (48) horas, bajo la responsabilidad del funcionario encargado del trámite. Déjase a salvo el derecho de impugnación en la vía judicial correspondiente, en cuyo caso el IESS una vez notificado legalmente, suspenderá el trámite administrativo.

Art. 66.- De la emisión de títulos de crédito.- A través del Sistema Historia Laboral, la Unidad de Afiliación y Control Patronal en cada jurisdicción emitirá los títulos de crédito en contra del empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones, luego de transcurridos ocho (8) días desde la notificación de la glosa. Se incluirá los casos de responsabilidad patronal establecidos por el IESS.

El título de crédito deberá estar legalizado y contener los siguientes datos: número de título de crédito; nombre de la autoridad encargada del cobro; razón social o representante legal; para el caso de personas jurídicas u organizaciones corporativas; nombres completos de la persona deudora, si se tratare de personas naturales; número de registro patronal o RUC/cédula de identidad; registro de dirección y el domicilio correspondiente debidamente verificado; el detalle de las obligaciones; y, el valor.

No se podrá emitir título de crédito en los casos en los cuales la glosa se encuentre impugnada, en estudio de una reclamación propuesta y cuando estuviere pendiente de resolución un reclamo administrativo o judicial, conforme a la ley y este reglamento.

Una vez emitidos los títulos de crédito, se remitirán al Juzgado de Coactivas para su sorteo, adjuntando copia de la liquidación y de la notificación de la glosa.

protección, corresponde a los jueces de la Sala de la Corte Provincial analizar lo actuado por el juez de primera instancia, la supuesta vulneración, y frente a ello realizar un nuevo examen de la interpretación de los hechos del caso, ahora sustentado con un recurso de apelación, con el fin de asegurar la más cabal protección de los derechos de la partes que intervienen en defensa de sus derechos<sup>10</sup>.

En sí, dicho análisis conlleva a considerar que en su inicio, el juez constitucional de primera instancia habría evaluado si la acción u omisión recurrida constituye simultáneamente un incumplimiento de los mandatos constitucionales, y de tal convalidación, de ser el caso, la procedencia de la pretensión de quien acude en auxilio de la justicia constitucional y de ello un debido proceso constitucional<sup>11</sup>; posteriormente, acceder quien no se crea debidamente favorecido mediante el recurso de apelación, conforme lo indica el inciso segundo del numeral 3 del artículo 86<sup>12</sup> de la Constitución de la República y el artículo 24<sup>13</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el presente caso, ante la interposición oportuna de dicho recurso por parte del legitimado activo le correspondió conocer a la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, la que resolvió desestimar la apelación de la parte legitimada activa y, por ende, confirmar lo dictado por el inferior, cuya motivación

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010.

<sup>11</sup> “En suma, la constitucionalización del proceso supone crear condiciones para entender lo que “es debido”. No se trata, ahora, de un mensaje preventivo dirigido al Estado; ni de asegurar los mínimos exigibles en el derecho a la defensa; hay una construcción específica que comienza desde la entrada al proceso y continua a través de toda la instancia culminando con el derecho a una sentencia suficientemente motivada, que pueda ser ejecutada y cumplida como los jueces han ordenado”... Osvaldo Gozaini.- Tratado de Derecho Procesal Constitucional.- Ed. Porrúa.- México 2011, pág. 227

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 86 inciso final del numeral 3 “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.”

<sup>13</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

está en considerar también la incompetencia referida en el citado artículo 7, incluida la salvedad del derecho a proponer cualquier reclamación en la vía legal que corresponda, sin considerar lo argumentado por el legitimado activo en el recurso de apelación ante el juez de instancia, en el que señala expresamente: “6.- Usted menciona que Piñalinda S.A. tiene su domicilio en la Av. Francisco de Orellana en la Ciudad de Guayaquil, esa es una circunstancia relacionada con la mencionada persona jurídica. Pero en lo que a mí respecta, mi domicilio está situado en el cantón Baba, en la Av. Guayaquil, No. 335 entre Barona y Sucre, por lo que no cabe duda que en relación a mí, los efectos de los actos impugnados se producen en el cantón, en el que usted tiene asiento señor juez”, ello frente al argumento de que la tramitación de la acción y juicio coactivo fue planteado y tramitado en la ciudad de Guayaquil en la propia Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y que por ende sería donde corresponde la jurisdicción constitucional de la acción de protección, y en la que habría comparecido como representante de la Compañía Piñalinda S. A. el gerente general de la misma, por lo que el legitimado activo ha comparecido en auxilio de la justicia constitucional por sus propios derechos como persona natural, justificando el lugar de su residencia y, por ende, acorde a lo prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, referente al lugar en donde se producen sus efectos.

La decisión adoptada bajo la óptica del derecho procesal constitucional y de la justicia constitucional en sí, conlleva al compromiso de los jueces constitucionales de instancia en que la argumentación de su fallo vincule su imparcialidad, logrando convencer que la racionalidad que aplique ser producto de su tarea de intelección justificada con los hechos probados de la causa<sup>14</sup>, y que en la decisión recurrida los operadores de justicia constitucional de instancia han omitido considerar los argumentos expuestos por el accionante, tanto en la acción de protección como en el propio recurso de apelación.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 88 de la Constitución de la República, determina como propósito esencial de la acción de protección el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y establece la posibilidad de su interposición cuando exista vulneraciones de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, mientras que, el artículo 94 *ibídem*, determina que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya vulnerado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; aquello tan solo evidencia el espíritu garantista de la actual Carta Magna, la misma que consagra como el más alto deber del Estado la protección de los derechos que asisten a todas las personas, por lo que le corresponde a esta “Corte analizar que las mismas sean debidamente actuadas,

a fin de establecer claramente dentro de nuestro marco constitucional, que este tipo de acciones guarden la armonía correspondiente<sup>15</sup>.

Por las consideraciones expuestas la Corte Constitucional conforme al análisis realizado, ha verificado la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y la seguridad jurídica.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales consagrados en los artículos 75, 76, numerales 1 y 7 literales **a, b, c, h y 1**, y 82.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1.- Dejar sin efecto la sentencia dictada el 06 de febrero del 2012 a las 11h10 por el juez décimo segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos en primera instancia, y la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación N.º 385-2012.
  - 3.2.- Retrotraer el proceso hasta el momento antes de la calificación de la demanda, debiendo ser otro juez, previo sorteo, quien conozca y resuelva la causa, tomando en cuenta los términos de esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni

<sup>14</sup> La Función Social del Juez, Oswalo A. Gozaini, Edit. Investigaciones Jurídicas S.A., San José de Costa Rica, agosto de 2012, pág 457 (Imparcialidad respecto de las partes)

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP de 09 de diciembre del 2010

Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 19 de diciembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1269-12-EP**

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 15 de enero de 2014

**SENTENCIA N.º 010-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1250-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La demanda se presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 11 de julio de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 22 de julio de 2011, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión, mediante auto del 07 de diciembre de 2011 a las 11h14, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en la Constitución de la República, así como, los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la presente acción.

A través del memorando N.º 009-CC-SA-SG del 24 de enero de 2012, el secretario general (e), Jaime Pozo Chamorro, de conformidad con el sorteo realizado por el pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión extraordinaria del 19 de enero de 2012, remitió la presente causa para que sea sustanciada por el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

Conforme se desprende a fojas 12 del expediente constitucional, el juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa a través de la providencia del 09 de febrero de 2012, designó a la abogada Paola Yáñez como actuaria, a su vez, dispuso que se notifique con la providencia y la demanda planteada a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, en calidad de legitimados pasivos; al comandante general de la Policía, en calidad de tercero interesado; y al procurador general del Estado para que en el término de quince días presente un informe de descargo, en forma motivada sobre los argumentos de la demanda.

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

Mediante memorando N.º 006-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, conforme al sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, remitió el caso N.º 1250-11-EP a la jueza ponente Tatiana Ordeñana Sierra.

A fojas 63 del expediente constitucional, se encuentra la providencia dictada el 23 de abril de 2013, por la jueza sustanciadora, en la que avocó conocimiento del caso y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a las partes.

**De la demanda y sus argumentos**

El señor Cristóbal David Villacís Zamora, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC)<sup>1</sup>, compareció el 11 de julio de 2011 y presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada el 13 de junio de 2011, notificada el mismo día, en la acción de protección signada con el N.º 432-2011, que resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmar la resolución venida en grado.

El accionante indica, en lo principal, que el 31 de mayo de 1976 ingresó a la Policía Nacional; institución en la que laboró por treinta y un años, dos meses y veinte días, con una conducta ejemplar y cumplimiento de sus deberes, lo que le llevó a culminar su carrera con el grado de

---

<sup>1</sup> Registro Oficial, segundo suplemento N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

suboficial primero de Policía. Señala que el 21 de febrero de 2007 solicitó ser colocado en situación de transitoria, para optar por la baja y pasar a formar parte del personal en servicio pasivo. Dicha solicitud fue aceptada el 21 de agosto de 2007.

A su criterio, las características de su carrera hacen que cumpla con todos los requisitos para que se le otorgue la condecoración de “reconocimiento institucional”; lo que relata, ha solicitado de forma verbal en varias ocasiones, sin tener resultado. Indica que el 11 de noviembre de 2010 insistió en su pedido, que fue contestado por medio de la Resolución N.º 2010-1781-CCP-PN del Consejo de Clases y Policías. En ella, se resuelve negar la solicitud del accionante, por improcedente: “...por extemporáneo esto es por haber prescrito este derecho, de acuerdo a lo señalado en el Art. 54 de la Codificación y Reformas al Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional...”<sup>2</sup>.

Considera que dicho reconocimiento constituye un derecho adquirido durante su carrera, por lo que estima inaceptable que le haya sido negado. Por ello, presentó la acción de protección, a fin de que los jueces constitucionales tutelén los derechos que alega han sido vulnerados. La acción fue conocida en primera instancia por el juez séptimo de lo penal de Pichincha, quien el 20 de abril de 2011 emitió la sentencia en la que rechazó la acción. Posteriormente, en virtud de un recurso de apelación, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conoció y resolvió el recurso por medio de la sentencia que ahora impugna.

El accionante afirma que la sentencia en mención, vulnera los principios: de igualdad y no discriminación, de proporcionalidad, el debido proceso en la obligación de motivar las resoluciones, la seguridad jurídica y *pro homine*; así como también el derecho al trabajo, consagrados en la Constitución de la República.

Sobre el principio de igualdad y no discriminación, alega su violación debido a que en un caso que él considera análogo, la Corte Provincial de Pichincha dispuso el pago de la mencionada condecoración<sup>3</sup>.

Respecto de la obligación de motivar las resoluciones, señala que la sentencia no acepta un recurso con “... los mismos antecedentes, elementos y fundamentos, que en varios fallos de la misma Corte”, limitándose tan solo a “... una transcripción de las peticiones efectuadas por las partes y (...) una analogía fuera de contexto con el caso que nos ocupa”.

<sup>2</sup> Acuerdo Ministerial N.º 70, Registro Oficial N.º 66, 18 de abril de 2007. “Art. 54.- El derecho a solicitar el otorgamiento de cualquiera de las condecoraciones establecidas en este reglamento prescribirá en el plazo de un año, que se contará a partir del día en que se produjo el acto o el hecho considerado como requisito fundamental para su otorgamiento”.

<sup>3</sup> Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Tercera Sala de lo Penal, caso N.º 128-2010, 28 de abril de 2010. Copia certificada por notario, consta a fs. 120 a 123 del expediente de primera instancia.

En lo atinente a la seguridad jurídica, señala que el fallo contradice decisiones anteriores, en base a una interpretación “errónea” de ciertas normas jurídicas y la falta de aplicación de otras normas, en uso de un análisis “legalista”, que no considera a las condecoraciones como parte del contenido del derecho a una remuneración justa, como es la opinión del accionante.

Sobre el derecho al trabajo, el accionante estima que las condecoraciones son parte del contenido de tal derecho constitucional, en la garantía de una remuneración justa, que debe, en su criterio, partir de una interpretación regida por el principio *pro operario*.

#### Petición concreta

En razón de los argumentos expuestos, el accionante solicita que esta Corte declare la violación de los derechos constitucionales alegados, así como “[q]ue deje sin efecto la sentencia dictada (...), a fin de que aplicando los principios sociales del derecho al trabajo y actuando con igualdad formal y material, admita el recurso de apelación, o a su vez la Corte Constitucional disponga el pago de la condecoración de Reconocimiento Institucional” (sic).

#### Contestación y sus argumentos

Del expediente se desprende la comparecencia de los doctores Julio Arrieta Escobar, Oswaldo Moncayo Aguiar y Fausto René Chávez, en sus calidades de presidente y conjuces permanentes de la Primera Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fojas 19 del expediente constitucional; ingeniero Fausto Patricio Franco López, en calidad de comandante general de la Policía Nacional, a fojas 22 del expediente constitucional y, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien señala la casilla constitucional a fojas 50 del expediente constitucional.

#### Doctores Julio Arrieta Escobar, Oswaldo Moncayo Aguiar y Fausto René Sánchez Chávez, en calidad de conjuces permanentes de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, legitimados pasivos

Los señores doctores Julio Arrieta Escobar, Oswaldo Moncayo Aguiar y Fausto René Chávez, conjuces permanentes de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en cumplimiento de la providencia dictada el 09 de febrero de 2012, por el juez constitucional sustanciador, comparecieron dentro del término propuesto y presentaron el informe jurídico de descargo, que en lo principal indica:

En opinión de los señores conjuces, la sentencia dictada por la Sala el 13 de junio de 2011 “... se ajusta estrictamente a la Constitución, a la Ley y a los méritos procesales”. Indican que en la sentencia se detallan los fundamentos expresados por el accionante en su demanda, los que fueron analizados a la luz del artículo 88 de la Norma Fundamental.

La sentencia, informan, se basó en doctrina y normas constitucionales, que en su juicio, llevan a la conclusión de que en el proceso se demostró la inexistencia de quebrantamiento alguno a normas constitucionales. Así, el informe concluye señalando que la sentencia impugnada "... precisó los fundamentos, interpretó y aplicó estrictamente las normas constitucionales y legales y motivó la sentencia dictada", por lo que, conforme a su razonamiento, lo alegado por el accionante no tiene fundamento alguno.

Por los argumentos expuestos en su escrito, los demandados se ratifican en lo actuado en la sentencia.

#### De los terceros interesados

#### Ingeniero Fausto Patricio Franco López, en calidad de comandante general de la Policía Nacional

El 16 de marzo de 2012, compareció por medio de escrito el señor ingeniero Fausto Patricio Franco López, en su calidad de comandante general de la Policía Nacional, por los derechos de la institución a la que representa, en calidad de tercero interesado en el proceso de acción extraordinaria de protección y en lo principal manifiesta:

Cita los incisos segundo y tercero del artículo 160 de la Constitución de la República del Ecuador, para indicar que la Norma Suprema es la que remite directamente a las leyes específicas el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Señala así, que la Ley Orgánica de la Policía Nacional<sup>4</sup> estatuye al Consejo de Clases y Policías como el órgano competente para la determinación de la situación profesional de los miembros de la institución<sup>5</sup>. Entre sus atribuciones legales, está la de resolver altas, ascensos, transitorias, bajas y condecoraciones<sup>6</sup>. El Reglamento para el Consejo de Clases y Policías<sup>7</sup>, establece como su competencia la adopción de resoluciones previas sobre los temas anteriormente señalados, así como las solicitudes presentadas, teniendo la potestad para aceptarlas, negarlas o disponer su archivo<sup>8</sup>. Señala también que el artículo 105 de la Ley de Personal de la Policía Nacional<sup>9</sup> remite a las normas reglamentarias el otorgamiento de condecoraciones u honores, previa resolución de los respectivos consejos.

Sostiene que su actuación se basó en el citado artículo 54 de la Codificación y Reformas al Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, ya que el accionante solicitó la calificación como idóneo para acceder a la concesión de la condecoración el 11 de noviembre de 2010 y la resolución que le otorgó la baja fue publicada el 21 de agosto de 2007, transcurriendo en total tres años y tres meses entre uno y otro hecho.

<sup>4</sup> Ley N.º 109, Registro Oficial N.º 368, 24 de julio de 1998.

<sup>5</sup> Ibid., artículo 26.

<sup>6</sup> Ibid., artículo 28.a)

<sup>7</sup> Registro Auténtico 1998, 22 de octubre de 1998.

<sup>8</sup> Ibid., artículos 4 y 7.

<sup>9</sup> Ley N.º 123, Registro Oficial suplemento N.º 378, 7 de agosto de 1998.

Atribuye la falta de concesión de la condecoración a la "... la desidia, la negligencia, el abandono..." del accionante, lo que "... conspira contra el orden y la seguridad jurídica...", pues el artículo 54 ha sido aplicado a todos los solicitantes sin distinción alguna y con respeto a la seguridad jurídica. Cita el Código Civil, como norma que define la prescripción como "... la pérdida de un derecho, o con más precisión la extinción de las acciones derivadas de un derecho, por el abandono por el titular durante un tiempo fijado por la ley".

Respecto de la alegada violación del derecho a la igualdad, indica que no existe identidad entre el presente caso y aquel que se reputa análogo. Ello debido a que la resolución del Consejo de Clases y Policías en el otro caso,<sup>10</sup> calificó al solicitante como no idóneo para recibir la condecoración, por registrar un número elevado de horas de arresto disciplinario; causal distinta de la prescripción, que en lugar de producir la declaratoria de falta de idoneidad, produce el archivo de la solicitud.

Como prueba de sus argumentos, adjunta copias certificadas de los documentos citados en su escrito.

#### Procuraduría General del Estado

El 21 de marzo de 2012, compareció por medio de escrito el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, en calidad de delegado del procurador, en calidad de tercero interesado en el proceso de acción extraordinaria de protección y en lo principal manifiesta:

Señala que no se cumplió con el requisito de admisibilidad contenido en el artículo 61 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, relacionado con la enunciación de los derechos constitucionales vulnerados, pues en su criterio, los argumentos de la acción extraordinaria de protección no difieren sustancialmente de las afirmaciones que se utilizaron en la acción de protección, por lo que se estaría utilizando la garantía como una nueva instancia.

Adicionalmente considera que la Sala actuó en derecho al rechazar la apelación presentada por el accionante, pues en su opinión, el procedimiento adecuado para la impugnación de actos administrativos tiene su tramitación propia, por medio de los recursos contencioso administrativos, lo cual es una expresión de la garantía del juez natural.

Por tanto, dado que estima que no ha existido violación alguna a derechos constitucionales, solicita a esta Corte "... mediante sentencia, rechace la presente acción extraordinaria de protección".

#### Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 13 de junio de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Pichincha:

<sup>10</sup> Resolución N.º 2008-1106-CCP-PN, 30 de septiembre de 2008.

“JUEZ PONENTE: DR. ALFONSO ASDRÚBAL GRANIZO GAVIDIA

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Quito, lunes 13 de junio de 2011, las 08h36. VISTOS: Para resolver el recurso de apelación de la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Pichincha en la Acción de Protección, promovida por el Suboficial Primero de Policía en Servicio Pasivo CRISTOBAL DAVID VILLACÍS ZAMORA, se considera: (...). QUINTO.- El Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador vigente contempla: (...)- Por lo que corresponde a esta Sala establecer la procedencia o no de la acción propuesta por el recurrente (...) y de la revisión del proceso y la normativa correspondiente se aprecia lo siguiente: 1).- Obra de autos a fs. 2, la Resolución n° 2010-1781-CCP-PN emitido (sic) por el Comando General de la Policía Nacional, publicada el 27 de diciembre de 2010, mediante la cual se ‘RESUELVE: 1. NEGAR por improcedente el pedido formulado por el señor Suboficial Primero de Policía en Servicio Pasivo VILLACÍS ZAMORA CRISTOBAL DAVID, tendiente a ser calificado idóneo para hacerse acreedor a la Condecoración ‘RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL’, por extemporáneo esto es por haber prescrito este derecho, de acuerdo a lo señalado en el Art. 54 de la Codificación Reformas al Reglamento de Condecoraciones de la policía Nacional, disponiendo su archivo de conformidad con lo dispuesto en el Art. 7 literal 1 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías...’.- 2).- Es conocido, que las resoluciones administrativas son decisiones finales que las autoridades públicas adoptan dentro de los procedimientos administrativos sometidos a su conocimiento, decisión que goza de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; pues la presunción de legitimidad se desprende del ordenamiento jurídico que establece que todo acto es válido mientras no se demuestre lo contrario, y para hacerlo lo que corresponde es que el administrado lo impugne por considerar que sus derechos han sido vulnerados, derecho que debe ejercerlo dentro del término que la ley concede para ello ante el órgano administrativo o judicial competente, quien luego del trámite respectivo debe pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado; por cuanto, el proceso administrativo es una auténtica garantía, que sirve para satisfacer las pretensiones de los administrados afectados en sus derechos e intereses por el obrar ilegítimo de autoridad. Es por este motivo, que la acción de protección deja fuera de su alcance los casos en que existen recursos judiciales y administrativos que permitan a las personas obtener la protección del derecho que consideran vulnerado, así se establece en las siguientes normas constitucionales y legales: Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador (...); Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial (...); Art. 217 ibídem (...); Art. 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de

la Función Ejecutiva (...)- Observándose también que el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla los casos en los que no procede la acción de protección, entre otros: ‘4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz’; a su vez, el Art. 40 ibídem, entre los requisitos para presentar la acción de protección es necesario: ‘3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado’.- 3).- En la Opinión Consultiva 9 de la Corte Internacional (sic) de Derechos Humanos: Garantías Judiciales en estados de emergencia (...), al referirse a la acción de amparo en el ámbito de la doctrina, al deliberar sobre los bloques garantista y subsidiario se expresa ‘... pues una doctrina consolidada de esta Corte ha establecido que esta acción únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta; es inadmisibles, en cambio, cuando el vicio que compromete garantías constitucionales no resulta con evidencia y la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y pruebas...’.- De lo analizado se concluye que la Resolución n° 2010-1781-CCP-PN emitida por el Consejo de Clases y Policías, que hace parte de la Orden General n° 248 del Comando General de la Policía Nacional, publicada el 27 de diciembre de 2010, se la ha dictado en virtud de las atribuciones que otorga la Ley y sin que obre de autos elementos que permitan apreciar que con ello se haya transgredido norma constitucional alguna. De otra parte, los derechos que pudieran ser vulnerados por una decisión administrativa se encuentran regulados por normas de carácter legal que contienen vías administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos, por lo que en la especie la acción de protección no es el camino que corresponde en este caso como quedó analizado en virtud de lo contemplado en el Art. 42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- 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, rechaza el recurso de apelación y en los términos que anteceden, confirma en lo principal la resolución venida en grado. En aplicación del Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República, ejecutoriada que sea esta sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma. NOTIFÍQUESE”.

## 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, y de acuerdo con artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Análisis

En el presente caso, en la acción extraordinaria de protección se impugna la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada el 13 de junio de 2011, dentro de la acción de protección signada con el N.º 432-2011.

Sobre la alegación del señor representante de la Procuraduría General del Estado, cabe mencionar que el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, entre los que se encuentra el contenido en el artículo 61 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ya fueron conocidos y resueltos en el auto mencionado, el que no es susceptible de revocatoria; por lo que no procede que la Corte se pronuncie sobre asuntos de admisibilidad en sentencia, sin perjuicio de que discrimine los asuntos sobre los que se podrá pronunciar de aquellos sobre los que hacerlo podría desnaturalizar la acción extraordinaria de protección, como efectivamente sucede con la alegada vulneración del derecho al trabajo, en la garantía de una remuneración justa. Es por ello, que esta Corte no realizará un pronunciamiento sobre dicha pretensión, pero sí acerca de las demás presentadas.

### Determinación de los problemas jurídicos

A continuación, la Corte Constitucional procederá a la enunciación de los problemas jurídicos a ser resueltos en relación a la acción presentada, bajo la observancia del objeto de esta garantía; el cual, responde a la protección de derechos constitucionales vulnerados por medio de autos, sentencias y resoluciones con fuerza de sentencia. Tomada en cuenta la consideración precedente, los problemas a ser analizados por esta Corte serán los siguientes:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ¿vulneró los derechos constitucionales a la igualdad y a la seguridad jurídica?

### Argumentación sobre los problemas jurídicos

#### 1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El escrito de la demanda señala que la sentencia dictada por la Sala incumplió con el deber de motivar la decisión judicial. El accionante indica que se hace uso de una

“analogía fuera de contexto”, la cual, en su opinión, es la base para tomar la decisión que se impugna. Esta Corte no advierte, por los datos aportados por el accionante, cual es la supuesta analogía; sin embargo, sí estima importante hacer uso de su competencia para realizar un análisis integral del caso, para hacer un examen de la actuación judicial a la luz de la obligación de motivar.

La motivación, como garantía reconocida en la Constitución, es un componente del “derecho a la defensa”. Por ende, está orientado al fortalecimiento de las posibilidades de los sujetos en determinado procedimiento, para intervenir a lo largo del mismo y las oportunidades de sostener la posición que aparezca más beneficiosa respecto del objeto del mismo por todos los medios constitucionalmente aceptables. La garantía de este derecho implica que está entre las obligaciones de quien lleva a cabo el procedimiento el proveer de todas las oportunidades para hacer uso de los medios de defensa; estando a la cabeza, la exposición ordenada y coherente de los argumentos que la autoridad ha considerado imprescindibles para la adopción de determinada decisión. El texto constitucional que recoge la obligación de motivar, correspondiente al artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Carta Magna, lo hace de la siguiente manera:

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

(...) 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...”<sup>11</sup>.

La obligación de motivar, así planteada, aparece como un instrumento que evita la arbitrariedad, puesto que exige a los funcionarios públicos la mejor fundamentación posible para justificar sus decisiones, con el objeto de hacerlas aceptables a los sujetos a quienes se dirigen y a la sociedad en su conjunto.

Para cumplir con tal objetivo, la motivación tiene condiciones mínimas, a saber: debe ser razonable, lógica y comprensible; así como, también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos presentados, lo que a su vez implica oportunidad, adecuación y conveniencia de los enunciados normativos utilizados.

Interesan principalmente para el análisis del caso *sub júdice*, las condiciones de razonabilidad y adecuación. Una decisión que se pueda calificar de razonable, es aquella fundada en una razón jurídica que guarde conformidad con los principios constitucionales; es decir, la razonabilidad

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal **I**.

en el proceso de aplicación de la normativa requiere de un proceso previo de interpretación teleológica y sistemática de las normas por parte de la autoridad.

La adecuación, en cambio, depende en forma directa del tipo de resolución que se debe motivar, lo que a su vez, se conecta al tipo de proceso o procedimiento que se sustancia. Así, una resolución utilizará las normas que correspondan al objetivo que busca el proceso que la precedió.

En el presente caso, la Sala basó su negativa a conceder la acción de protección al accionante, entre otras cosas, porque la alegada violación a sus derechos fue causada por un acto administrativo, el que aducen es inimpugnable en razón de la supuesta aplicación del artículo 173 de la Constitución de la República y del artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Desde la perspectiva de las condiciones de razonabilidad y adecuación, los artículos mencionados no podrían ser interpretados de manera que resulte de ello la conclusión de que los actos administrativos son inimpugnables por medio de la acción de protección, ya que su objetivo como garantía jurisdiccional es la tutela directa y eficaz de los derechos garantizados en la Constitución, contra toda violación originada en un acto de autoridad pública no judicial.

Por el contrario, sostener una interpretación restringida y descontextualizada de los artículos, significaría en sí mismo, una violación a la obligación de motivar de manera racional.

En concreto, el artículo 173 de la Constitución de la República debe ser aplicado como la base sobre la que se asienta el sistema procedimental de la administración pública; el cual, se expresa en la interposición de recursos y reclamos por la vía administrativa, así como, en sede judicial, por medio del desarrollo de las normas del debido proceso en los códigos adjetivos pertinentes.

La interpretación que la Sala presenta en su sentencia, sin embargo, es otra. Para la Sala, la impugnación de los actos administrativo se da por medio de la vía administrativa o judicial, quedando, a su criterio, excluida la vía constitucional. Dicha interpretación, a juicio de esta Corte, es nociva y contradictoria con la norma fundamental, pues desconoce la naturaleza jurisdiccional de la justicia constitucional y restringe ilegítimamente las posibilidades de impugnación de los actos administrativos.

Igualmente, respecto del artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la exclusión de revisión de actos –que simultáneamente son impugnables en vías ordinarias adecuadas y eficaces– no puede ser interpretada como un limitante para la presentación de acciones de protección.

La norma citada debe ser comprendida de manera sistemática con las demás condiciones de procedencia de la acción de protección, entre ellas, la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. Así, la naturaleza del acto no es el factor determinante para

establecer *a priori* si los hechos presentados merecen o no ser conocidos por medio de la garantía jurisdiccional; pues la acción de protección no realiza un control de legalidad del acto, sino que declara la existencia de situaciones que vulneran derechos constitucionales.

A diferencia de la extinta acción de amparo constitucional, la acción de protección no busca verificar si el acto es “legítimo”, en los términos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino comprobar la ocurrencia de elementos que configuran la alegada situación violatoria, de la que el acto u omisión no es sino la causa para que esta se haya producido. Es precisamente esto lo que ha configurado la acción de protección como un procedimiento de conocimiento, en el que se actúan pruebas y se declara, de ser procedente, la vulneración de uno o más derechos constitucionales.

La traducción de la reflexión anterior al ámbito de la motivación de las sentencias en casos de acciones de protección es que la sentencia que pretenda dejar de analizar si existe o no una vulneración de derechos constitucionales, por el simple hecho de que el acto que presuntamente originó tal vulneración entra en la categoría de “acto administrativo”, adolecerá de falta de razonabilidad y adecuación en la aplicación de las disposiciones normativas previstas para el tratamiento de una acción de protección; porque una sentencia construida en respuesta a esta garantía jurisdiccional, deberá pronunciarse sobre la comprobación o no de la existencia de la vulneración de derechos constitucionales. Lo cual no ha sucedido en la sentencia impugnada, por lo que esta Corte concluye con que la Sala vulneró el debido proceso, por presentar una incorrecta motivación en su decisión.

## **2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ¿vulneró los derechos constitucionales a la igualdad y a la seguridad jurídica?**

De acuerdo con el accionante, la sentencia impugnada no consideró la resolución de un caso anterior que él estima análoga, en la cual la acción de protección fue aceptada; a pesar de que él la presentó como un elemento a considerar en primera instancia. En su opinión, tal omisión constituye una vulneración a la igualdad y no discriminación, así como a la seguridad jurídica. Por su parte, el tercero interesado en el proceso anota que los supuestos fácticos no son idénticos, por lo que las decisiones no se pueden equipar en uno y otro caso. En tal sentido, esta Corte deberá pronunciarse, atendiendo al contenido de tales derechos, que en muchos aspectos es coincidente.

El derecho a la igualdad y prohibición de discriminación halla su reconocimiento en la Constitución de la República como un presupuesto para la consecución del Estado constitucional de derechos y justicia. La obligación constitucional de garantizar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales no puede verse cumplida sin que se verifique la condición de no excluir a ningún sujeto de tal estatus.

La Constitución de la República del Ecuador prevé en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4, lo siguiente:

“2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”<sup>12</sup>.

“Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”<sup>13</sup>.

Como principio constitucional, se aplica a todo tipo de situaciones en las que es posible generar una comparación entre dos o más sujetos individuales y colectivos; también resulta en un derecho y una condición para la aplicación constitucional de los demás derechos, lo que da cuenta de su contenido complejo.

Para el caso concreto, importa sobre todo la igualdad en su dimensión formal, tradicionalmente denominada “igualdad ante la ley”. De acuerdo con este rol de la igualdad, las normas jurídicas deben ser aplicadas a todas las personas, sin distinción de ninguna clase. Así, los privilegios y cargas que otorga el derecho objetivo deben ser universalmente repartidos entre los sujetos de derechos constitucionales o lo que es lo mismo, los sujetos que se hallen en determinada situación jurídicamente relevante, deben recibir el mismo tratamiento.

La seguridad jurídica, otro de los pilares fundamentales del modelo constitucional diseñado en nuestra Carta Suprema, llega al mismo punto que la igualdad en sentido formal, partiendo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución, la define de manera distinta:

“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”<sup>14</sup>.

La seguridad jurídica, se satisface por una aplicación uniforme de las normas que rigen determinada situación jurídica. Ello quiere decir que, al presentarse ante una autoridad un caso igual a otro en los aspectos fácticos relevantes para su decisión, debería adoptar en el segundo la misma decisión que en el primero. Actuar de tal manera dota al ordenamiento jurídico de coherencia interna y un grado deseable de predictibilidad sobre la suerte de quienes se sujetan a las decisiones de la autoridad.

Al verter todas estas reflexiones en el contexto de las decisiones jurisdiccionales, las razones que el juez utilice para decidir sobre un supuesto fáctico determinado – conocidas en la doctrina del Derecho Jurisprudencial como *ratio decidendi*–, deberán ser aplicadas por este en un caso posterior con el mismo supuesto; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional “La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia”, en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

El accionante menciona el caso N.º 128-2010, resuelto por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 28 de abril de 2010. Dicha sentencia, hace referencia a la acción de protección presentada por el señor Benjamín Inga Tenesaca. En la sentencia, se advierte que el señor Tenesaca fue declarado no idóneo para recibir la condecoración al reconocimiento institucional, por una supuesta imposición de 1.088 horas de arresto a lo largo de su carrera. En la argumentación presentada por la Sala, se observa que, en uso del principio *iura novit curia*, razona desde los siguientes principios constitucionales:

- a) La obligación de motivar, ya que en la resolución no se hace constar la norma jurídica que se estima como causal para declarar al solicitante como no idóneo y no se presentan los elementos fácticos para demostrar que efectivamente existieron las horas de arresto.
- b) El derecho al honor y al buen nombre, pues la imputación de las horas de arresto influyó “... en la buena imagen del solicitante, sin contar con el respaldo documental que acredite las horas de arresto”.

Como se puede observar, el hecho gravitante que motiva el razonamiento de la Sala en el caso citado, es la declaratoria de no idoneidad del solicitante en base a faltas disciplinarias de las cuales no existe registro o este no ha sido aportado por la autoridad accionada.

En el caso *sub iudice*, en cambio, la actuación de la autoridad responde a una alegada prescripción del derecho a solicitar la condecoración. Es claro, entonces, que las decisiones jurisprudenciales no se basan en casos análogos, respecto de los cuales se pueda utilizar la misma *ratio decidendi*. En conclusión, esta Corte advierte que no existe la alegada vulneración a los derechos constitucionales a la igualdad y prohibición de discriminación, y seguridad jurídica, porque el órgano jurisdiccional no se apartó de decisión jurisdiccional alguna que se haya dictado en las mismas condiciones que este caso.

Sin embargo, conforme se concluyó en el primer problema jurídico planteado en este análisis, la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 13 de junio de 2011, dentro de la acción de protección signada con el N.º 432-2011 vulneró el derecho al debido proceso por carecer de motivación adecuada.

### 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:

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 11 numeral 2, inciso primero.

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículo 66 numeral 4.

<sup>14</sup> *Ibid.*, artículo 82.

**SENTENCIA**

Quito, D. M., 29 de enero del 2014

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1. Se deja sin efecto la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada el 13 de junio de 2011, notificada el mismo día en la acción de protección signada con el N.º 432-2011; en consecuencia, se retrotraen los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, al momento antes de dictar sentencia.

3.2. Se dispone que previo al sorteo de ley, otra Sala de la Corte Provincial de Pichincha, proceda a dictar la respectiva sentencia, observando las garantías del debido proceso, en los términos expresados en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 15 de enero del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1250-11-EP**

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**SENTENCIA N.º 019-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0917-09-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La demanda se presentó para ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 11 de noviembre del 2009.

El secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0917-09-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinuesa y Roberto Bhrunis Lemarie, el 19 de mayo del 2010 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0917-09-EP.

Por medio del sorteo del Pleno del Organismo, le correspondió conocer el presente caso a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento el 04 de junio del 2010.

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

Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza sustanciadora, mediante auto del 28 de agosto de 2013, avocó conocimiento de la acción y dispuso notificar al legitimado activo, Alejandro Andrade Montesinos, en su calidad de procurador del Ministerio de Defensa, conjuntamente con los señores Arturo Rodrigo Andrade Vival, Blanca Rebeca Andrade Vidal, Miguel Enrique Andrade Andrade, Fany Alicia Vidal Andrade, Mery Eudofilia Vidal Andrade y Patricia Cecilia Vidal Andrade, por sus propios derechos; al legitimado pasivo, juez quinto de lo Civil de Cuenca, a fin de que presente un informe debidamente motivado de descargo; y como terceros interesados al procurador general del Estado y a los señores Ángel Felipe Morocho Lalvay y Melva Luz Quinde Cabrera.

### Detalle de la demanda

El señor Alejandro Andrade Montesinos, en su calidad de procurador del Ministerio de Defensa en esa fecha; los señores Arturo Rodrigo Andrade Vidal y Miguel Enrique Andrade Andrade; las señoras Blanca Rebeca Andrade Vidal, Fanny Alicia Vidal Andrade, Mery Eudofilia Vidal Andrade y Patricia Cecilia Vidal Andrade, por sus propios derechos, fundamentados en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia del 06 de abril de 2009 dictada por el señor Wilson Palomeque Flores, juez quinto suplente de lo civil de Cuenca, dentro de la causa N.º 584-2007.

En dicha sentencia, los cónyuges Ángel Felipe Morocho Lalbay y Melva Luz Quinde Cabrera, hoy terceros interesados, son declarados propietarios por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, del predio consistente en un terreno ubicados en el sector "Buenos Aires", perteneciente a la Parroquia "Sayausi", del cantón Cuenca, predio comprendido en un área total de 2.895 m2.

Los accionantes argumentan que se vulneró su derecho a la defensa como consecuencia de la citación por la prensa realizada indebidamente, lo que, a su criterio, torna insubsanable los efectos jurídicos del juicio N.º 584-2007, porque al seguirse en rebeldía de los herederos demandados, se ha tramitado y sentenciado con total desconocimiento de los potenciales propietarios del inmueble, siendo también interés del Ministerio de Defensa, como parte del Estado, intervenir en la sucesión, en calidad de potencial heredero.

Señalan también que la citación en la prensa realizada indebidamente vulnera su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto no se han respetado las normas jurídicas, previas, claras y públicas existentes en el Código de Procedimiento Civil sobre la citación.

En definitiva, los accionantes señalan que los derechos vulnerados con la decisión judicial son el derecho constitucional y garantía al debido proceso, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica.

### Pretensión y pedido de reparación

Los accionantes solicitan que se declare la nulidad absoluta del juicio 584-2007, sentenciado con fecha 06 de abril de 2009, por el juez quinto suplente de lo civil de Cuenca; la cancelación de la inscripción N.º 7365, realizada en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca el 8 de junio de 2009; así como la devolución y entrega inmediata del inmueble a sus legítimos propietarios.

### Contestación a la demanda

#### a) Juzgado Quinto de lo Civil de Cuenca

No consta en el expediente constitucional el informe de descargo del Juzgado Quinto de lo Civil de Cuenca, pese haber sido legalmente notificado.

#### b) Procuraduría General del Estado

El señor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en lo principal señala que al no ser citado el procurador general del Estado en el mencionado juicio, se violó el artículo 75 de la Constitución, dejándolo en indefensión. Manifiesta también que sorprende que en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el juez haya dado trámite a la demanda cuando no cumplía con los requisitos para su procedencia, como es el adjuntar el certificado de gravámenes otorgado por el registrador de la Propiedad.

En definitiva, manifiesta que se violó el debido proceso y la seguridad jurídica al no respetarse la Constitución de la República del Ecuador y la existencia de normas jurídicas previas, como son las que se encuentran determinadas en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Por lo expuesto, señala que se adhiere a la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Defensa Nacional, por ser la sentencia del juez suplente quinto de lo civil de Cuenca, violatoria de los derechos constitucionales.

### Decisión judicial impugnada

Parte principal de la sentencia dictada por el Juzgado Quinto de lo Civil de Cuenca, dentro de la acción de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio N.º 584-2007, presentada por el señor Ángel Felipe Morocho Lalbay y la señora Melba Luz Quinde Cabrera:

"(...) SEGUNDO.- Que, de conformidad con las disposiciones de los Art. 113 y 114 del C. de P. Civil, corresponde al actor probar los hechos que han sido propuestos afirmativamente en su demanda, en el presente caso, debe justificar los actos a través de los cuales se ha manifestado su posesión en el predio materia de este proceso, en la forma, circunstancias y tiempo determinados en los Art. 715, 2392, 2410 y 2411 del C. Civil. TERCERO.- Con la prueba que obra en autos aportado por el actor consistente en las declaraciones testimoniales y la inspección ocular se ha justificado en forma plena y concordante los fundamentos expuestos en el libelo de la demanda. Por lo expuesto, este Juzgado Quinto de lo Civil del Azuay, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta la demanda y declara que ÁNGEL FELIPE MOROCHO ALBA y MELBA LUZ QUINDE CABRERA, son propietarios del predio descrito en su demanda y constante al inicio de esta resolución, por haber operado en su favor, la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio y la extintiva en contra de la parte demandada. Cuerpo de terreno ubicado en el sector "Buenos Aires" de la parroquia Sayausi, cantón Cuenca, provincial del Azuay" (...).

### Audiencia

El 05 de septiembre del 2013 se realizó la audiencia pública en esta causa, convocada mediante providencia del 28 de agosto del 2013. En esta diligencia intervinieron, en

su calidad de legitimado activo, la señora Mónica Alexandra Flores Granda en representación del Ministerio de Defensa Nacional; por parte de la Procuraduría General del Estado intervino el señor Diego Alberto Carrasco Falconí, sin la asistencia del legitimado pasivo ni de los terceros interesados.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

“La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”<sup>1</sup>.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación del juzgado cuya resolución se impugna, el que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida

constitucional y legalmente, administra justicia y por ende se encuentra llamado a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso. En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otro derecho constitucional.

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

### Análisis constitucional

Con estas consideraciones, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La citación realizada en el juicio de prescripción adquisitiva de dominio N.º 584-2007 ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (artículo 76, numerales 1 y 7, literales a, c, h y m), a la tutela judicial efectiva (artículo 75) y a la seguridad jurídica (artículo 82)?**

Con relación a los derechos constitucionales que los legitimados activos afirman que les han sido vulnerados, la Corte Constitucional hace las siguientes puntualizaciones:

Los legitimados activos alegan que la citación por la prensa realizada en el juicio de prescripción adquisitiva de dominio vulneró su derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, por cuanto los actores de dicho juicio: Ángel Felipe Morocho Lalvay y Melva Luz Quinde Cabrera, sí conocían quienes eran los herederos de la señora Margarita Andrade Zea, por la cual, a su criterio, dicha citación fue realizada de forma inconstitucional e ilegal.

Para una mejor comprensión y determinación de los hechos a confrontar en esta acción extraordinaria de protección, es pertinente analizar las circunstancias en las que realizar una citación por la prensa constituye una violación al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

Para aclarar en este tema y saldar esta interrogante, conviene en primer lugar remitirnos a las precisiones que ha realizado la Corte sobre los derechos constitucionales que los legitimados activos alegan han sido vulnerados en este caso.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 364 de 17 de enero de 2011.

Así, en cuanto al derecho al debido proceso, la Corte Constitucional, para el período de transición, se ha pronunciado en varias ocasiones en los siguientes términos: “En relación al derecho al debido proceso plasmado en el artículo 76 de la Constitución de la República, se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces<sup>2</sup>”.

Concretamente, respecto al derecho a la defensa, como una garantía del debido proceso, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló: “Esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. (...) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: notificar al acusado y al abogado defensor, con la suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa<sup>3</sup>”.

En lo relativo al derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

“El derecho a la jurisdicción o derecho a tutela judicial efectiva, equivale al derecho que tiene todo ciudadano de concurrir al órgano judicial en procura de justicia; constituye un derecho humano fundamental que debe estar libre de restricción y absolutamente inviolable, corresponde no solo al que estimula primero la jurisdicción, sino también al emplazado a defenderse de la pretensión de aquel. La tutela judicial no se agota con el mero acceso al órgano judicial, sino que requiere además que se cumpla la garantía del debido proceso, cuyo meollo radica en el derecho a la defensa, que responde al impulso natural de la defensa, instinto atávico del ser humano a la postre convertido en derecho objetivo por el ordenamiento positivo<sup>4</sup>”.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

“Dentro de ese enfoque del garantismo procesal, conviene precisar que la garantía del debido proceso consolida a su vez la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia; garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley; es la confiabilidad en el

orden jurídico, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica (...). Este principio a su vez tiene conexidad con otros principios, como aquel que señala que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y que las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso, una de ellas, el derecho a ser oído o a replicar en el juicio<sup>5</sup>”.

Con lo dicho concluimos que los tres derechos referidos están íntimamente relacionados con el accionar judicial en la protección de derechos, y su vulneración constituye condición sustantiva para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, en tanto sirven como medio y fin de la protección de derechos en sede judicial<sup>6</sup>. Lo que nos lleva a determinar que si del análisis de esta Corte se desprende la existencia de una vulneración a uno de los derechos constitucionales alegados, se deberá también realizar la respectiva declaración de violación de los demás derechos referidos.

Con los elementos conceptuales señalados, nos adentramos a despejar la interrogante realizada anteriormente. Para ello tomamos en cuenta que de acuerdo con nuestra normativa procedimental civil, la citación es el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos (artículo 73 Código de Procedimiento Civil). El artículo 82 ibídem establece la posibilidad de realizar citaciones por la prensa. No obstante, dado que la citación se encuentra inmersa íntimamente con la garantía constitucional del derecho a la defensa, la legislación procesal civil ecuatoriana ha rodeado a este acto de formalidades específicas con el fin de precautelar el derecho a la defensa<sup>7</sup>. En el mismo sentido y con mayor razón, el legislador ha establecido formalidades más rigurosas para la práctica de la citación por la prensa<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 0034-09-SEP-CC, de 9 de diciembre de 2009.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 024-10-SEP-CC, de 3 de junio de 2010.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 0583-09-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 0583-09-EP

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, Suplemento del Registro Oficial N.º 777, 29 de agosto de 2012.

<sup>7</sup> Entre dichas formalidades mencionamos que en el proceso se extienda el acta de citación, expresando el nombre completo del citado, la forma en que se la hubiere practicado y la fecha, hora y lugar de la misma; de la notificación el actuario sentará la correspondiente razón. El actuario o el citador tendrá la obligación de cerciorarse de la verdad, de que se trata de la respectiva habitación o establecimiento de comercio para hacer allí la citación en forma legal. (Artículo 77 CPC).

<sup>8</sup> Para la citación por la prensa, el Código Procesal Civil establece que en el caso de las personas cuya residencia se desconoce, se las citará por tres publicaciones hechas en fechas distintas, en un periódico de amplia circulación del lugar, y de no haberlo en un periódico de amplia circulación en la capital o a nivel nacional, en cuyo caso, la citación por la prensa exige previamente que el actor declare bajo juramento que le ha sido imposible determinar la residencia del demandado; si no lo hiciere, el juez no admitirá su solicitud de citación por la prensa. (Artículo 82 CPC).

Siendo el aspecto central materia de impugnación en la presente causa la citación realizada indebidamente por la prensa, debemos ubicar los siguientes actos procesales sucedidos en el juicio ordinario:

- a) En la demanda de prescripción adquisitiva de dominio presentada el 10 de octubre del 2007, los señores Ángel Morocho Lalbay y Melva Quinde Cabrera manifestaron textualmente: “Luego de algunos años de haber usado y gozado de este bien, llegamos a tener conocimiento de que el mismo ha pertenecido a la señora Blanca Margarita Andrade Zea, la que falleció sin dejar descendencia (...). Venimos ante su señoría para demandar a los herederos presuntos y desconocidos de la señora Blanca Margarita Andrade Zea” (fojas 5 y 6).
- b) El 22 de octubre del 2007, consta el escrito presentado por los actores manifestando: “Que dando cumplimiento a lo dispuesto por su señoría en providencia anterior y tomando en consideración lo que manda el Art. 82 del CPC vigente tenemos a bien manifestar que a los herederos presuntos y desconocidos de la señora Blanca Margarita Andrade Zea debe citárseles por uno de los diarios que se editan en esta ciudad, ya que, manifestamos bajo juramento que es imposible determinar la individualidad, el domicilio y residencia de los herederos presuntos y desconocidos de la mencionada señora Andrade Zea” (fojas 11).
- c) El 23 de octubre del 2007, el Juez Quinto de lo Civil de Cuenca mediante providencia dispone: “La demanda que precede es clara, completa por lo que se la acepta a trámite en la vía ordinaria.- Inscríbese la demanda. Cítese al señor Alcalde y Procurador Síndico. Cítese a la parte demanda mediante publicaciones en un periódico local para que conteste en el término de quince días. Preséntese certificado del predio”. (fojas 11).
- d) A fojas 12 consta el extracto de tres ejemplares del diario El Tiempo de fechas 26, 27 y 28 de octubre del 2007 con el que se cita por la prensa a “Herederos presuntos y desconocidos de la señora Blanca Margarita Andrade Zea”.
- e) A fojas 22 y 23 consta el escrito del alcalde de Cuenca y procurador síndico con el que se dan por legalmente citados, y manifiestan “De la demanda se desprende que de hecho se ha procedido a desmembrar o fraccionar los inmuebles materia de la presente demanda, infringiendo de esta manera las disposiciones contenidas en los artículos establecidos en la Ley de Régimen Municipal, a continuación del artículo 207 (...). En virtud de lo expuesto, nos oponemos a la demanda planteada misma que es improcedente a no ser que se presente el plano de división debidamente aprobado por la I. Municipalidad de Cuenca”.
- f) A fojas 45 y 46 consta la sentencia del 06 de abril del 2009 dictada por el señor Wilson Palomeque Flores, en su calidad de juez suplente del Juzgado Quinto de lo Civil de Cuenca, la cual consta de tres

considerandos. En el primero, se declara que el procedimiento es válido. En el segundo se declara que “corresponde al actor probar los hechos que han sido propuestos afirmativamente en su demanda”. En el tercero se señala: “Con la prueba que obra en autos aportada por el actor, consistente en las declaraciones testimoniales y la inspección ocular se ha justificado en forma plena y concordante los fundamentos expuestos en el libelo de la demanda”. Finalmente, acepta la demanda y declara que Ángel Felipe Mocho Lalbay y Melba Luz Quinde Cabrera son propietarios del predio descrito en su demanda.

Así, con el análisis del expediente del juicio ordinario esta Corte observa las siguientes irregularidades en el juicio de prescripción adquisitiva de dominio N.º 584-2007:

- 1) No se citó al Estado ecuatoriano.

La Procuraduría General del Estado alega que la falta de citación al procurador general del Estado “vulnera el artículo 75 de la Constitución al dejarlo en indefensión. Además, se desconoce el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado”. Al respecto, corresponde en este caso determinar si en el caso sub judice se debía o no realizar la citación a la Procuraduría General del Estado.

De los documentos que constan en el expediente *sub examine* se desprende que la señora Blanca Margarita Andrade Zea falleció sin dejar descendientes (tenía hermanos y sobrinos) y sin realizar testamento<sup>9</sup>. Para este caso, las normas aplicables del Código Civil son: artículo 1023.- “Son llamados a la sucesión intestada los hijos del difunto, sus ascendientes, sus padres, sus hermanos, el cónyuge sobreviviente y el Estado” y artículo 1032 del Código Civil: “En concurrencia con sobrinos del causante, el Estado sucederá de acuerdo con las siguientes reglas (...)”. Por lo tanto, a falta de otros, los sucesores de la referida causante fueron sus hermanos y sobrinos comparecientes, así como la Junta de Defensa Nacional<sup>10</sup>.

Con lo dicho, este Corte determina la existencia de la primera irregularidad en la citación en la prensa realizada, puesto que el Estado debía ser citado en el caso sub judice.

<sup>9</sup> Con el fallecimiento de la señora Andrade Zea, sus hermanos, Arturo Rodrigo Andrade Vidal, Blanca Rebeca Andrade Vidal y Miguel Enrique Andrade Andrade y la Junta de Defensa Nacional pidieron la posesión efectiva de los bienes pro indiviso de sus bienes conforme se desprende del Certificado del Registro de la Propiedad de Cuenca, fojas 42 y 43 del expediente.

<sup>10</sup> Ello se desprende de la escritura de partición de bienes de la señora Blanca Margarita Andrade Zea suscrita el 11 de marzo del 2008 en la Notaría Primera del cantón Cuenca lo cual consta en el Certificado del Registro de la Propiedad de Cuenca, fojas 42 y 43 del expediente.

Ahora, corresponde determinar qué instituciones del Estado debían ser citadas en este proceso judicial. Para ello, como primer punto, establecemos que la Procuraduría General del Estado debía ser citada, de conformidad al artículo 3 literal **d** y artículo 6 de la Ley Orgánica de Procuraduría General del Estado<sup>11</sup>.

Además debía ser citada la Junta de Defensa Nacional puesto que a la fecha de presentación de la demanda de prescripción adquisitiva de dominio estaba en vigencia el artículo 3 del Decreto del 20 de noviembre de 1950<sup>12</sup> que asignó a la Junta de Defensa Nacional los bienes pertenecientes al Estado por las sucesiones intestadas.

Es menester señalar que el Decreto del 20 de noviembre de 1950 fue derogado por el Decreto Ejecutivo N° 1484 del 15 de diciembre del 2008 (Registro Oficial N.º 497 del 30 de diciembre del 2008) en el que se extinguió la Junta de Defensa Nacional, señalando que los derechos sucesorios que beneficiaban a la extinguida Junta de Defensa Nacional serán percibidos y administrados por el Ministerio de Defensa Nacional.

Es así que el Ministerio de Defensa Nacional, fundamentado en dicho decreto, presenta la acción extraordinaria de protección en este caso, puesto que a la fecha de la expedición de la sentencia del juicio de prescripción adquisitiva de dominio (06 de abril del 2009), el Ministerio de Defensa Nacional era el competente para administrar los bienes pertenecientes a las sucesiones intestadas<sup>13</sup>.

Con lo dicho, esta Corte evidencia que en el caso *sub judice* la citación por la prensa fue realizada de forma irregular al no citar al Estado representado por la

Procuraduría General del Estado y la Junta de Defensa Nacional, a esa fecha. Dicha irregularidad vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (artículos 76, numerales 1 y 7, literales **a**, **c**, **h** y **m**) y por ende el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 11 numeral 9) y el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82).

- 2) No se cumplieron los presupuestos legales para la realización de la citación por la prensa.

Para la determinación de si se cumplió o no con los presupuestos para la realización de la citación por la prensa, debemos remitirnos a los documentos que constan en el expediente; para ello analizaremos el contenido del certificado del registrador de la Propiedad de Cuenca constante a fojas 40 y 43, que en su parte medular señala:

“Que el número 5850, del Registro de Propiedades, el 30 de mayo del 2007, se encuentra inscrita la Posesión Efectiva mediante Acta Notarial suscrita por el Notario Undécima de este cantón de Quito, el 28 de abril del 2007 en la que se concede la posesión efectiva proindiviso de los bienes dejados por Blanca Margarita Andrade Zea, a favor de Arturo Rodrigo Andrade Vidal y otros, sin perjuicio de los derechos de terceros (...). Que con el número 1883, del Registro de Propiedades, el 14 de febrero del 2008, se encuentra inscrita la posesión efectiva mediante Acta Notarial suscrita por el Notario Décimo de este cantón, el 14 de noviembre del 2007, en la que se concede a favor de la Honorable Junta de Defensa Nacional, la posesión efectiva proindiviso de todos los bienes dejados por la benefactora, Blanca Margarita Andrade Zea”.

En cuanto a la incorporación de dicho certificado al expediente del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, consta en el proceso que a fojas 11, mediante providencia del 23 de octubre del 2007, el juez quinto de lo civil de Cuenca estableció que la demanda es “clara y completa y solicita la presentación del certificado”. Y luego de concluido el término de prueba, consta la providencia del 26 de enero del 2009, en la que el juez suplente del Juzgado Quinto de lo Civil de Cuenca dispuso: “Previo a resolver el accionante presente certificado del Registro de la Propiedad de Cuenca” (fojas 49). Finalmente, el 09 de febrero del 2009 los cónyuges Morocho Quinde presentaron el certificado del Registrador de la Propiedad de Cuenca y solicitaron al juez dictar sentencia (fojas 44).

También debemos analizar la confesión judicial del señor Ángel Felipe Morocho Lalvay y la señora Melva Luz Quinde Cabrera rendida dentro del juicio de reivindicación N.º 600-2009 seguido por el Ministerio de Defensa en contra de los cónyuges Morocho-Quinde<sup>14</sup>, que en la parte principal establece:

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Art. 3 literal d: “De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado las siguientes funciones: (...) d) Representar al Estado Ecuatoriano y a las entidades del sector público en cualquier juicio o reclamo que deban proponer o que se plantee en su contra en otro Estado de acuerdo con la Constitución Política de la República, los tratados o convenios internacionales vigentes y las leyes del Estado Ecuatoriano”. Art. 6 De las citaciones y notificaciones.- “Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento (...)”.

<sup>12</sup> Artículo 3 del Decreto del 20 de noviembre de 1950 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 673 de 24 de noviembre de 1950.

<sup>13</sup> Actualmente, sobre el tema rige el Decreto Ejecutivo N° 1301 publicado en el Registro Oficial 799 de 28 de septiembre de 2012 en el que se asigna a la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del sector público, INMOBILIAR, los inmuebles que recibe el Estado dentro de las sucesiones intestadas, razón por la cual con providencia de 19 de septiembre del 2009, la Jueza Sustanciadora notificó a la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, INMOBILIAR, para que realice las intervenciones que considere necesarias dentro de la presente causa.

<sup>14</sup> Dicha documentación consta en copias certificadas dentro del expediente del juicio de prescripción adquisitiva del dominio N° 584.2007 y fue presentada como documentos adjuntos de la demanda de acción extraordinaria de protección.

Confesión Judicial del señor Ángel Felipe Morocho Lalvay:

“(…) 5.¿Diga quien absuelve si conoce al señor Arturo Rodrigo Andrade Vidal sobrino de la fallecida Blanca Margarita Andrade Zea y por cuánto tiempo? Cinco.- Que sí le conocí a Arturo Rodrigo Andrade Vidal por una ocasión en el año 2007. .6. ¿Diga quien declara si conoce a la señora Fanny Alicia Vidal Andrade sobrina de la fallecida Blanca Margarita Andrade Zea y por cuánto tiempo? Sexto.- Que sí le conocí a Fanny Alicia Andrade Vidal si sabía que es sobrina de Blanca Margarita Andrade Zea, que le conoce desde el año dos mil seis aproximadamente”. Confesión Judicial del señor Melva Luz Quinde Andrade “(…) 6.¿Diga quien declara si conoce a la señora Blanca Margarita Andrade Vidal y por cuánto tiempo? Sexto.- Le conoce desde el año 2007. 7. ¿Diga quien contesta si conoce al señor Arturo Rodrigo Andrade Vidal sobrino de la fallecida Blanca Margarita Andrade Zea y por cuánto tiempo? Siete.- Desde el dos mil siete le conozco”.

Del contenido de los instrumentos públicos señalados anteriormente, esta Corte observa que los cónyuges Morocho Quinde conocían quienes eran los herederos de la señora Andrade Zea, puesto que con anterioridad a la presentación de la demanda de prescripción adquisitiva de dominio (10 de octubre del 2007), específicamente el 30 de mayo del 2007, los herederos Arturo Andrade Vidal y otros habían inscrito la posesión efectiva del bien objeto de juicio de prescripción adquisitiva de dominio, con lo que se demuestra que con la sola presentación del certificado del Registro de la Propiedad en el momento oportuno (en la presentación de la demanda) el juez pudo determinar que en este caso habían herederos identificados de la señora Andrade Zea.

Además, con el contenido de la confesión judicial presentada se evidencia que los cónyuges Quinde Morocho conocían quienes eran los herederos de la señora Andrade Zea.

De lo dicho, resulta inquietante la actuación realizada en este caso por el juez quinto de lo civil de Cuenca, puesto que como hemos determinado, el certificado del Registro de la Propiedad de Cuenca, solicitado en la providencia de calificación de la demanda, se incorporó únicamente al expediente luego de la fase de pruebas y antes de la expedición de la sentencia. Además, el contenido del certificado del Registro de la Propiedad de Cuenca en este caso es medular, por cuanto del mismo se determina con absoluta claridad la existencia de herederos de la señora Andrade Zea, (constando Arturo Rodrigo Andrade Vidal, entre otros y la Junta de Defensa Nacional).

En el caso de análisis, no obstante que los actores del juicio de prescripción adquisitiva de dominio declararon desconocer la individualidad y residencia de los demandados para citarlos por la prensa, le correspondía al

juez tomar las debidas provisiones respecto a la citación regular de los demandados, a efecto de preservar el derecho a la defensa y no condenarlos sin pruebas de descargo.

El Estado constitucional vigente cuestiona la posición del juez como un simple espectador del proceso; mira a un juez activo que hace suya la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva; cumple un papel mucho más proactivo, más comprometido en lograr la verdad procesal, tomando como puntos referenciales y obligados el ordenamiento jurídico y la realidad social; es decir, siendo “el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho; dando énfasis a la necesidad de la defensa en juicio o comparecencia de las partes en equidad, con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente, o preventivas, también llamadas medidas de satisfacción inmediata o precautorias, y *reafirmando* su voluntad de dar a cada uno su derecho en el momento oportuno”<sup>15</sup>.

De todo lo señalado hasta aquí colegimos que el Código de Procedimiento Civil ha previsto la citación por la prensa como un medio extremo cuando es imposible determinar la individualidad y residencia del demandado. En este caso, esta Corte ha observado que era posible determinar la individualidad o residencia de los herederos de la señora Andrade Zea para ser citados. Ante aquello insistimos que el juez de instancia debió garantizar los derechos de las partes, revisar cuidadosamente el proceso y contar con toda la documentación necesaria (lo que incluía el certificado del Registro de la Propiedad) para cerciorarse de su debida actuación respecto de la citación, con el fin de precautelar el derecho a la defensa.

En conclusión, el análisis realizado permite determinar que el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Defensa Nacional y la Procuraduría General del Estado, y los señores Arturo Rodrigo Andrade Vidal, Blanca Rebeca Andrade Vidal, Miguel Enrique Andrade Andrade, Fanny Alicia Vidal Andrade, Mery Eudofilia Vidal Andrade y Patricia Cecilia Vidal Andrade no fueron citados en legal y debida forma, sin poder ejercer su defensa ni recurrir al fallo, lo cual conllevó a la vulneración en sentencia del derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa contemplado en el artículo 76 numerales 1, 3 y 7, literales **a, c, h y m**), a la tutela judicial efectiva en el artículo 75 y a la seguridad jurídica en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

<sup>15</sup> Corte Constitucional para el Período de Transición, caso N.º 0583-09-EP, sentencia N.º 020-10-SEP-CC

**SENTENCIA**

Quito, D. M., 29 de enero de 2014

1. Declarar que existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica en la sentencia judicial impugnada.
  2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
  3. Como medida de reparación se dispone:
    - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por el juez quinto de lo civil de Cuenca el 06 de abril del 2009.
    - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se verifica la vulneración de los derechos constitucionales antes mencionados, es decir, al momento de la calificación de la demanda en cuya providencia se dispone la citación.
    - 3.3. Ordenar que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia del Azuay, con el fin de que, previo sorteo, otro juez asuma la competencia para conocer y resolver el presente caso.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria de 29 de enero de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro.0917-09-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 27 de febrero del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**SENTENCIA N.º 020-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0739-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 16 de marzo de 2011, el señor Wilfrido Efraín Tandazo Román presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 16 de febrero de 2011, dentro de la acción de protección N.º 0085-2011.

El 04 de mayo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que respecto a la presente causa, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 31 de agosto de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinuesa y Edgar Zárate Zárate, admitieron a trámite la causa por considerar que la demanda reúne los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, le correspondió al ex juez constitucional Alfonso Luz Yunes, sustanciar la presente causa, quien avocó conocimiento de la misma el 27 de septiembre de 2011, y dispuso que se notifique con el contenido del auto y de la demanda correspondiente a los jueces que integran la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, a fin de que presenten el informe de descargo debidamente motivado. En el mismo auto se convocó a las partes procesales para el 18 de octubre de 2011, a fin de que en audiencia pública presenten sus alegaciones.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como sustanciador del caso N.º 0739-11-EP.

Con memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0739-11-EP al juez ponente.

Con providencia del 29 de noviembre de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

#### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 16 de febrero de 2011, dentro de la acción de protección N.º 0085-2011, en la cual se estableció lo siguiente:

“...OCTAVO.- SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIAS VINCULANTES.- Es verdad que en fallos anteriores que se encuentran incorporados al proceso, esta Sala, se pronunció en una forma diferente a la actual, era porque las acciones de protección fueron propuestas cuando no estaba vigente la NUEVA LEY ORGANICA DEL SERVIDOR PUBLICO y EL LEGISLADOR no había regulado en forma debida las CONDICIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA EL REINGRESO AL SECTOR PUBLICO. Actualmente mediante la Ley Orgánica del Servicio Público se encuentra debidamente reglamentada dicha situación; y, en el Estado Constitucional de Derechos que vivimos, debe cumplirse con lo que dispone la Constitución y la Ley.- Las sentencias agregadas al proceso por la parte actora, no constituyen jurisprudencia vinculante, puesto que no son dictadas por la Corte Constitucional, conforme lo prescribe el artículo 436.6 de la Constitución de la República.- Además la Sala expresó. NOVENO.- CONCLUSION FINAL.- De las normas constitucionales y legales anotadas, así como de las consideraciones realizadas por esta Sala, se concluye que la CERTIFICACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES materia de la presente acción es LEGAL Y CONSTITUCIONAL, y, no le está violentando los derechos constitucionales del accionante. Por las consideraciones realizadas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA desestimándose el recurso de apelación, se confirma en los términos que anteceden la sentencia que vino en alzada...”

#### Fundamentos y pretensión de la demanda

##### Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes lo siguiente:

El ingeniero Wilfrido Efraín Tandazo Román presenta acción de protección en contra del Ministerio de Relaciones Laborales, por considerar que el contenido del oficio N.º MRL-SG-2010-0000517021 del 08 de noviembre de 2010, vulnera su derecho constitucional al trabajo, al señalar que: “revisados los archivos que posee el

Ministerio de Relaciones Laborales se estableció “que el señor Tandazo Román Wilfrido Efraín con cédula de ciudadanía N.º 1100281615, consta registrado con COMPENSACIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO institución: INSTITUTO ECUATORIANO DE RECURSOS HIDRAULICOS INERHI, fecha 01/06/95. Las instituciones del Sector Publico darán cumplimiento a lo que establece el Art. 14 segundo inciso de la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP...”.

El 08 de enero de 2011, el juez segundo de lo civil de Loja, en su sentencia determinó que en el caso puesto en su conocimiento no se ha violado derecho constitucional alguno toda vez que el Ministerio de Relaciones Laborales, al conferir una certificación, no ha emitido ningún acto administrativo, ni ha incurrido en una acción u omisión de autoridad pública, en consecuencia inadmite la acción de protección propuesta.

Por encontrarse en desacuerdo con el fallo dictado, el señor Wilfrido Efraín Tandazo Román interpone recurso de apelación ante el superior, el mismo que fue conocido por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja. En sentencia dictada el 16 de febrero de 2011, dicha Sala determinó que la certificación emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales, materia de la presente acción, es legal y constitucional, y por tanto no se han violentado derechos constitucionales. Razón por la cual desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia venida en grado.

#### Detalle y fundamento de la demanda

Del contenido principal de la demanda se desprende lo siguiente:

El accionante sostiene que la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, viola sus derechos constitucionales cuando en la parte resolutive de su sentencia desestima el recurso de apelación y confirma los términos de la sentencia que vino en alzada. Alega que la Sala niega la existencia de una vulneración de derechos constitucionales cuando la ex SENRES (hoy Ministerio de Relaciones Laborales) emite una certificación, con la cual se le prohíbe reingresar al sector público, aplicando –según su criterio– una norma vigente para situaciones fácticas futuras, esto es la Ley Orgánica de Servicio Público.

Afirma además, que la misma Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en otro caso similar (hace referencia al caso del señor Sixto Marcelo Rodríguez Boza), acepta la apelación y resuelve que se actualice en el término de tres días la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales –ex SENRES– donde se excluya de las prohibiciones de ejercer cargos o puestos en las instituciones públicas y consecuentemente conste como idóneo. Ante lo cual, demanda que se examine si en la sentencia impugnada, la Sala expuso las razones que justifiquen el cambio de criterio en forma razonable y suficiente, y es más que dicho cambio sea válido y acorde con la Constitución de la República.

Por otra parte, sostiene que el derecho a la seguridad jurídica le fue vulnerado cuando la Sala en su sentencia expresa que la nueva Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) regula las condiciones para el reingreso al sector público, sin tomar en consideración que según lo previsto en la Ley de Servicio Público y Carrera Administrativa (LOSCCA) vigente al mes de abril de 1995, su reingreso al sector público estaba condicionado al transcurso del tiempo y luego cuando fue reformada la ex LOSCCA, se estableció como requisito para el reingreso la devolución del dinero recibido. De tal forma, que considera que la sentencia dictada por los jueces provinciales violenta también el principio de irretroactividad de la ley, pues las condiciones que se fijaron a favor de los servidores públicos para su desvinculación del sector público, en ese momento, no obligaban a una devolución del dinero para el no reingreso al sector público.

Finalmente, en lo referente a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, manifiesta que si se analiza los considerandos séptimo y octavo de la sentencia, en la misma solo se indica que por la vigencia de la Ley de Servicio Público, las situaciones jurídicas dadas en el pasado varían y se afectan y que si existieron fallos anteriores favorables se debe a que “el legislador no había regulado en forma debida las condiciones de los servidores públicos para el reingreso al sector público”, estos argumentos de la Sala a criterio del accionante no constituyen una explicación suficiente que demuestre por qué la nueva ley es aplicable en el caso de su representado.

#### **Pretensión**

El accionante solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción extraordinaria de protección; declare la vulneración de sus derechos a un trato igualitario, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Civil Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja y, que el proceso se retrotraiga hasta antes de emitirse la sentencia de segunda instancia.

#### **Contestación de la demanda**

#### **Argumentos de la parte accionada**

Se deja constancia de que, pese a haber sido debidamente notificados con el auto dictado el 27 de septiembre de 2011, los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no han remitido el informe solicitado en la presente causa.

#### **Procuraduría General de Estado**

El director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha indicado que en el presente caso corresponde a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja presentar el informe debidamente argumentado acerca de los fundamentos de la acción. Y a efecto de recibir las notificaciones que le correspondan señala casilla constitucional.

## **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 artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 *ibídem*, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

#### **Naturaleza 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 con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. De tal forma que esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en las actuaciones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. Por consiguiente, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución. En tal virtud, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino que únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República y repararlos.

**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 emitida por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿vulneraron el derecho a la igualdad del accionante al resolver su caso de manera diferente a otro caso con patrones fácticos similares?
2. En la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿se vulneró el derecho a la seguridad jurídica?
3. La sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación?

**Resolución de los problemas jurídicos**

1. **La sentencia emitida por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿vulneraron el derecho a la igualdad del accionante al resolver su caso de manera diferente a otro caso con patrones fácticos similares?**

En su demanda el accionante ha manifestado que su derecho a la igualdad, contenido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, ha sido vulnerado debido a que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en su sentencia del 16 de febrero de 2011, no justificaron en forma razonada su cambio de criterio con relación a otros ciudadanos. Según señala, los jueces resolvieron de manera distinta respecto del caso presentado por el señor Sixto Marcelo Rodríguez Boza en el cual la Sala aceptó la apelación y resolvió revocar la sentencia venida en grado, disponiendo que el accionado actualice en el término de tres días la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales –ex SENRES– donde se le excluya de las prohibiciones para ejercer cargos o puestos en las instituciones públicas y consecuentemente conste como idóneo.

La Constitución de la República, en el artículo 66 numeral 4 reconoce y garantiza a favor de todas las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Al respecto, la Corte Constitucional con el propósito de determinar el alcance del referido artículo, mediante sentencia ha establecido que el derecho a la igualdad debe ser entendido sobre la base de dos dimensiones:

“a) La dimensión formal, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 número 2, primer inciso, cuando lo define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: ‘Todas las

personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades’. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos - individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación.

b) La dimensión material, en cambio, la enuncia la Constitución en el tercer inciso del número 2 del artículo 11, al señalar: ‘El Estado adoptará medidas de acción afirmativas que promuevan la igualdad real a favor de todos los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Esta dimensión del derecho supone en cambio que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el status de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos’<sup>1</sup>.

De esta manera, se puede colegir que la igualdad formal es general, de carácter universal, sin que exista diferenciación alguna en el trato que reciben las personas, sean estas individuales o colectivas, siempre que se encuentren en igual situación; en cambio, la igualdad real parte del reconocimiento de la existencia de diferencias respecto a las condiciones materiales para el desarrollo de las personas. En este último caso se determina que le corresponde al Estado, como sujeto obligado, desarrollar acciones positivas que promuevan la equiparación de las condiciones materiales de las personas que se encuentran en situaciones menos ventajosas con relación a aquellas que tienen mejores condiciones, procurando de esta manera el desarrollo integral de las personas en sociedad.

De la argumentación esgrimida por el accionante se advierte que, pese a alegar la vulneración de su derecho a la igualdad material, su pretensión está encaminada a evidenciar un trato diferente por parte de los jueces de alzada ante situaciones fácticas que él estima similares. Por lo tanto, lo que corresponde a esta Corte es determinar si en el caso *sub judice* ha existido una afectación del derecho a la igualdad formal o igualdad ante la ley.

De la revisión de la sentencia impugnada esta Corte encuentra que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja sustentaron su sentencia de apelación sobre la base de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público, la que entró en vigencia una vez publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 06 de octubre de 2010. Según señalan en su sentencia:

“En la certificación del Ministerio de Relaciones Laborales se certifica que el accionante recibió una COMPENSACIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO y que para su reingreso al sector público debe dar cumplimiento a lo que dispone el inciso segundo del Art. 14 de la LOSEP. Si se encuentra VIGENTE dicha norma legal, debe

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP del 11 de diciembre de 2013.

darse cumplimiento a la misma. 7.8. Al accionante no se le está negando el derecho al trabajo. En la certificación impugnada el Ministerio de Relaciones Laborales, manifiesta lo que dispone la ley, pues, si quiere reingresar al sector público debe cumplir con la misma. 7.9. Con la certificación de fs. 4 del Ministerio de Relaciones Laborales, el accionante puede participar en cualquier concurso de méritos y oposición- incluido SENAGUA o cualquier otra institución-, y solamente que en caso de ser ganador del concurso, para reingresar, debe cumplir con el inciso segundo del Art. 14 de la LOSEP”.

En consecuencia, es en virtud de aquello que la Sala determina que no ha existido vulneración de los derechos constitucionales del accionante, puesto que la certificación impugnada simplemente manifiesta lo que dispone la ley. Por lo que, los jueces afirman que el derecho al trabajo, alegado por el accionante, no se ha visto afectado ya que él puede participar en cualquier concurso de oposición y méritos; solamente que, de acuerdo con lo dispuesto en la ley, en caso de ser ganador del concurso, para reingresar, deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 14 de la LOSEP que establece que podrá reingresar al sector público quien haya devuelto la compensación recibida<sup>2</sup>.

Una vez analizada la sentencia y los recaudos procesales se evidencia que efectivamente los jueces fallaron de forma distinta al caso que fue agregado al proceso por el

<sup>2</sup> **Art. 14 de la LOSEP.-** Quien hubiere sido indemnizado por efecto de la supresión de puesto podrá reingresar al sector público solamente si devuelve el monto de la indemnización recibida, menos el valor resultante de la última remuneración que percibió multiplicado por el número de meses que no prestó servicios en el sector público, contados desde la fecha en que se produjo su separación.

Así mismo, podrá reingresar a la administración pública quien hubiere recibido compensación económica por retiro voluntario, venta de renuncia y otras figuras similares, si devolviera el valor de la indemnización percibida; en caso de haberla recibido antes de la dolarización, para su devolución, ésta se calculará al tipo de cambio vigente a la fecha de su pago. En caso de haber percibido indemnización por compra de renuncia con indemnización, para reingresar al sector público, a cualquier puesto, deberá devolver en forma previa la totalidad de la indemnización percibida.

Además, podrán reingresar al servicio público quienes hubieren sido indemnizados o compensados, sin necesidad de devolver el monto de la indemnización recibida, únicamente a cargos de nombramiento provisional y a cargos o funciones de libre nombramiento y remoción establecidos en esta ley. El mismo beneficio tendrán quienes reingresen para ejercer la docencia universitaria, formación de las o los servidores públicos o la investigación científica. Este período no será considerado como parte de la devengación de la indemnización recibida.

Las exservidoras o los exservidores que habiendo renunciado voluntariamente no recibieron indemnización alguna podrán reingresar al sector público.

En lo relacionado a los descuentos, suspensiones y límites de pago de pensiones, se estará a lo dispuesto en las leyes de seguridad social respectivas.

accionante. No obstante, esto se debió a que a la fecha de presentación de su demanda, la LOSEP ya estaba vigente y habían cambiado las condiciones para el reingreso al sector público. Como la propia Sala señala:

“Es verdad que en fallos anteriores, que se encuentran incorporados al proceso, esta Sala, se pronunció de una forma diferente a la actual, era porque las acciones de protección fueron propuestas cuando no estaba vigente la NUEVA LEY ORGÁNICA DEL SERVIDOR PÚBLICO Y EL LEGISLADOR (...). Actualmente mediante la Ley Orgánica del Servicio Público se encuentra debidamente reglamentada dicha situación; y, en el Estado Constitucional de Derechos en que vivimos debe cumplirse con lo que dispone la Constitución y la Ley”.

Por lo tanto, tal y como ha determinado la Sala en su sentencia, la normativa que debe ser observada por el accionante para su reingreso al sector público es la contenida en la LOSEP, pues es la que está vigente en la actualidad. Aquello no constituye un cambio de criterio injustificado; al contrario, es deber de la Sala fallar apegada a derecho en función de la normativa vigente y aplicable al caso concreto.

En consecuencia, esta Corte concluye que en el presente caso no se ha vulnerado derecho constitucional a la igualdad del señor Wilfrido Efraín Tandazo Román, pues no ha existido por parte de los jueces de apelación un tratamiento jurisdiccional diferente ante una situación legal idéntica, lo que ha habido es un trato jurisdiccional acorde a la legislación vigente y aplicable al caso concreto. Es decir, la decisión se adoptó tomando en consideración que la solicitud presentada por el accionante al Ministerio de Relaciones Laborales ingresó el 08 de noviembre de 2010; por tanto, la ley que rige y que determina las condiciones para el reingreso al sector público, independientemente de la legislación que haya estado vigente al momento de salida, es la Ley Orgánica de Servicio Público.

Finalmente, cabe señalar que respecto a la alegación del accionante acerca de que los fallos dictados por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja constituyen jurisprudencia vinculante, esta Corte aclara que de conformidad con el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en materia constitucional, únicamente le corresponde a este organismo expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante y que deben ser tomadas como precedentes jurisprudenciales obligatorios en casos fácticamente similares.

## **2. En la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿se vulneró el derecho a la seguridad jurídica?**

El accionante, en su demanda, manifiesta que su derecho a la seguridad jurídica fue vulnerado puesto que la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja señaló que la Ley Orgánica de Servicio Público es la norma legal que regula

su situación en cuanto a su habilitación para ejercer cargo público, cuando la norma a él aplicable era la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente al mes de abril de 1995. Por tal motivo considera que se ha violentado el principio de irretroactividad de la ley y se le ha afectado la seguridad y las condiciones que aquella norma le otorgaba.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se fundamenta en el respeto a la Constitución como norma suprema y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Es decir, que el derecho a la seguridad jurídica conlleva la confiabilidad en el orden jurídico que garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley. Es la garantía que da la convicción, certeza o seguridad a las personas en el sentido de que las autoridades investidas de una potestad jurisdiccional aplicarán y darán cumplimiento a lo previsto en la Constitución y en la normativa vigente.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, con relación a la seguridad jurídica, ha manifestado lo siguiente:

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

Como ya quedó establecido anteriormente, de la revisión a la sentencia impugnada se ha constatado que la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en su contenido determinó que, a diferencia de casos anteriores, en el caso *sub examine* la normativa vigente y aplicable al caso es aquella contenida en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Según consta en el expediente, a fojas 4, el señor Wilfrido Efraín Tandazo Román solicitó al Ministerio de Relaciones Laborales emita una certificación de no tener impedimento legal para ejercer cargo público. Esta solicitud está fechada el 08 de noviembre de 2010; por lo que, a esa fecha, la normativa vigente y aplicable que regulaba las condiciones para el reingreso de aquellos servidores que

hubieren recibido una compensación económica por su renuncia voluntaria era la LOSEP, ya que la misma entró en vigencia el 6 de octubre de ese mismo año. En consecuencia, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en respeto al debido proceso y a la seguridad jurídica, aplicó la normativa previa, pública y aplicable a la situación fáctica puesta en su conocimiento.

Es preciso aclarar que si bien el accionante se acogió a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Modernización y que a la fecha de su salida de la administración pública se encontraba vigente la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aquella normativa ya no es aplicable en la actualidad puesto que se encuentra derogada. Por consiguiente, la normativa citada por el accionante reguló únicamente las condiciones respecto de su salida del sector público; por lo que, no puede pretender que para su reingreso se le apliquen condiciones de normas derogadas. A los operadores de justicia les corresponde siempre aplicar la norma vigente al momento de ocurridos los hechos y aquella, en este caso, es la LOSEP. De manera que aplicar normas que ya fueron derogadas y que ya no regulan las condiciones para el reingreso al sector público sí constituiría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional ha comprobado que el caso *sub examine* fue resuelto por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales en observancia de la Constitución y las leyes que integran el ordenamiento jurídico, por lo que no ha existido vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante.

### **3. La sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación?**

El accionante sostiene que la sentencia impugnada no justifica de forma razonada y suficiente el cambio de criterio frente a otros ciudadanos que fueron beneficiarios de resoluciones favorables de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Además, considera que no existe justificación suficiente que explique la pertinencia de la aplicación de una nueva ley para la resolución de su causa.

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

La motivación constituye un elemento sustancial del derecho al debido proceso que permite a las partes procesales conocer el razonamiento lógico del juez y

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo de 2013.

comprender las razones jurídicas por las que la autoridad judicial ha llegado a un fallo determinado. Esto quiere decir que los jueces tienen la obligación de fundamentar y exponer los argumentos fácticos y jurídicos de modo razonable y coherente, mediante una adecuada justificación que ponga de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 024-13-SEP-CC del 07 de junio de 2013, respecto a este derecho, como garantía del debido proceso, ha precisado 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”<sup>4</sup>.

En la sentencia 227-12-SEP-CC (caso 1212-11-EP) se establecieron los criterios que permiten determinar si una decisión judicial se encuentra adecuada y debidamente motivada. Así, los criterios son los siguientes:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse 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”.

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

En primer lugar, es preciso dejar constancia que en la sentencia impugnada se observa que los jueces inician su fallo pronunciándose respecto de su competencia para conocer la causa y respecto de la validez del proceso. A continuación de aquello, a partir del considerando tercero,

recogen la fundamentación y pretensión del recurrente, así como también la contestación emitida por la Procuraduría General del Estado. Posteriormente, proceden a realizar un examen de los recaudos procesales y dejan constancia de que el accionante trabajó en el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) hasta abril de 1995, cuando recibió una compensación por retiro voluntario. Asimismo, determinan que el 08 de noviembre de 2010, el accionante solicitó al Ministerio de Relaciones Laborales se le extienda una certificación de no tener impedimento legal para ejercer cargo público, ante lo cual dicho organismo ha certificado que existe registrada una compensación por retiro voluntario y que se dará cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 segundo inciso de la Ley Orgánica de Servicio Público. Por consiguiente, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cuenta con una descripción y análisis adecuado de los hechos puestos en su conocimiento.

Una vez analizada la parte fáctica, a partir del considerando séptimo, la Sala procede a realizar su análisis del caso. Según se observa en la sentencia, los jueces basan su decisión en la disposición contenida en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determinando que aquella es la que regula las condiciones para el reintegro del accionante al sector público y que por tanto no ha existido vulneración del derecho al trabajo del accionante. Al respecto, de modo concreto, los jueces establecen lo siguiente:

“En la certificación del Ministerio de Relaciones Laborales se certifica que el accionante recibió una COMPENSACIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO y que para su reintegro al sector público debe dar cumplimiento a lo que dispone el inciso segundo del Art. 14 de la LOSEP. Si se encuentra VIGENTE dicha norma legal, debe darse cumplimiento a la misma. 7.8. Al accionante no se le está negando el derecho al trabajo. En la certificación impugnada el Ministerio de Relaciones Laborales, manifiesta lo que dispone la ley, pues, si quiere reintegrarse al sector público debe cumplir con la misma. 7.9. Con la certificación de fs. 4 del Ministerio de Relaciones Laborales, el accionante puede participar en cualquier concurso de méritos y oposición—incluido SENAGUA o cualquier otra institución—, y solamente que en caso de ser ganador del concurso, para reintegrarse, debe cumplir con el inciso segundo del Art. 14 de la LOSEP. Definitivamente no hay violación de derechos constitucionales del accionante, puesto que la certificación es LEGAL Y CONSTITUCIONAL”.

Además, se han pronunciado respecto de la pretensión del accionante, así como también de todas sus alegaciones durante el proceso. En tal virtud, según consta en la sentencia, los jueces de modo razonado y en respeto de las formas procesales han explicado y justificado por qué han fallado de modo distinto. Así, en el considerando octavo la Sala señala:

“Es verdad que en fallos anteriores, que se encuentran incorporados al proceso, esta Sala, se pronunció de una forma diferente a la actual, era

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 024-13-SEP-CC, N.º 1437-11-EP del 07 de junio de 2013.

porque las acciones de protección fueron propuestas cuando no estaba vigente la NUEVA LEY ORGÁNICA DEL SERVIDOR PÚBLICO Y EL LEGISLADOR no había regulado en forma debida las CONDICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA EL REINGRESO AL SECTOR PÚBLICO. Actualmente mediante la Ley Orgánica del Servicio Público se encuentra debidamente reglamentada dicha situación; y, en el Estado Constitucional de Derechos en que vivimos debe cumplirse con lo que dispone la Constitución y la Ley.- Las sentencias agregadas al procesos por la parte actora, no constituyen jurisprudencia vinculante, puesto que no son dictadas por la Corte Constitucional, conforme lo prescribe el Art. 436.6 de la Constitución”.

De modo que se evidencia que su fundamentación es razonable, puesto que la misma se encuentra conforme a la Constitución y demás normativa vigente y aplicable al caso concreto.

Ahora bien, para determinar si la sentencia impugnada cumple con el presupuesto de lógica se debe verificar que la misma contenga una estructura ordenada, que guarde coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y los criterios jurídicos vertidos a lo largo del desarrollo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final.

Bajo este presupuesto, se desprende que los jueces han realizado un análisis ordenado y coherente de los presupuestos fácticos y jurídicos. Según se observa, el análisis de los hechos les ha conducido a los jueces a determinar que la norma legal que se debe cumplir por tratarse de un caso de reingreso al sector público es la LOSEP, ya que es la normativa que se encuentra vigente y la que regula el reingreso de los exservidores al servicio público. De modo que queda evidenciado que los jueces, en su sentencia, 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 lógica y respetuosa de los derechos constitucionales de las partes procesales. En otras palabras, del contraste y conexión de las premisas mayores (generalmente proporcionadas por la normativa aplicable) y las premisas menores (dadas por los hechos fácticos del caso), se ha obtenido una conclusión fundada en derecho.

Finalmente, en cuanto al requisito de comprensibilidad, el cual presupone el empleo de un lenguaje claro y comprensible a fin de que pueda ser entendido por todo el conglomerado, esta Corte Constitucional evidencia que la sentencia en análisis cumple con este requisito, pues las expresiones contenidas en la misma son precisas y de fácil comprensión para todos los lectores.

Por todo lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia materia del presente análisis ha cumplido con el requisito constitucional de motivación, por cuanto cumple con los parámetros de coherencia, lógica y razonabilidad, que

comporta que su resolución respeta lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 29 de enero del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0739-11-EP

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 24 de febrero de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de enero de 2014

**SENTENCIA N.º 021-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0521-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional, el 27 de marzo de 2012, por el ingeniero León Arturo Garófalo Chávez y el abogado Raúl Mestanza Aguilar, en sus calidades de Alcalde y procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, respectivamente.

De conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción N.º 0521-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, el 27 de abril del 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0521-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, el 14 de junio de 2012, le correspondió al ex juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, sustanciar la presente causa.

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

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de enero del 2013, le correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, Antonio Gagliardo Loor, mediante auto del 07 de mayo de 2013, avocó conocimiento de la causa y dispuso, entre otras cosas, la respectiva notificación a la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, con la demanda y esta providencia, a fin de que, dentro del plazo de diez días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

**Detalle de la demanda**

El ingeniero León Arturo Garófalo Chávez y el abogado Raúl Mestanza Aguilar, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de febrero de 2012, expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, mediante la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y se confirmó la sentencia dictada por el juez noveno de lo civil de Bolívar, en virtud de la cual se aceptó la acción de protección deducida por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, se dejó sin efecto jurídico la Resolución Administrativa N.º 005-2011-A-GAD-MC-LGC, expedida el 29 de diciembre de 2011, y se ordenó el reintegro al trabajo.

Los legitimados activos señalan que el fallo impugnado vulnera los derechos contenidos en los artículos 75, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva; 76 numerales 1, 4 y 7 literal I, respecto al debido proceso y a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; así como, el artículo 82 en relación con el derecho a la seguridad jurídica, de la Constitución de la República del Ecuador.

Mencionan además que el fallo en mención, vulnera derechos constitucionales consagrados en los artículos 10; 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9; 83 numerales 1, 5, 7, 9; 275; 277 y, 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

Manifiestan en la demanda que, haciendo uso de sus facultades, se procedió a remover a la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez de su cargo de jefa de recursos humanos, en virtud de que este es de libre nombramiento y remoción, ante lo cual la mencionada señora presentó una acción de protección mediante la cual impugnó la acción de personal del 09 de junio de 2009, que no se encuentra vigente, ya que al momento de emitir la Resolución Administrativa N.º 005-2011-A-GAD-MC-LGC del 29 de diciembre de 2011, la señora Ana Arteaga se encontraba trabajando en la Institución con la acción de personal N.º 004 del 01 de julio de 2011, otorgada mediante resolución N.º 002-2011-A-GAD-MC-LGC del 24 de junio de 2011.

Señalan además que el juez de primera instancia emitió la respectiva resolución, sin tomar en cuenta los argumentos jurídicos presentados, en la cual se aceptó la acción de protección presentada por la señora Arteaga y ordenó se deje sin efecto la Resolución Administrativa N.º 005-2011-A-GAD-MC-LGC, así como el reintegro de la servidora; fallo que fue motivo inicial de solicitud de aclaración y ampliación en razón de que la misma no fue debidamente motivada, solicitud que, finalmente, fue negada.

Ante este hecho indican, que presentaron un recurso de apelación contra el fallo de la acción de protección, por lo que el trámite subió a la Corte Provincial de Justicia de Bolívar para conocimiento de la Sala de Garantías Penales, la cual mediante sentencia del 24 de febrero de 2012, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia del juez inferior.

Así los accionantes manifiestan que esta sentencia vulnera los derechos de la Institución que representan, dado que ni el juez de primera instancia ni el juez de segunda instancia, han considerado que la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez compareció a juicio utilizando documentos que carecen de valor jurídico; es decir, que la acción de personal con la que se le otorgó el nombramiento definitivo, no es válida.

Respecto de la falta de motivación, los accionantes expresan que: “(...) el fallo impugnado es atentatorio (...) pues los argumentos emitidos por la Sala (...) no tienen una completa interrelación entre preceptos legales y los hechos suscitados, por cuanto solo se toma en cuenta en la mayor parte de la sentencia los falsos argumentos de la accionante (...)”.

Igualmente indican, que su derecho al debido proceso fue vulnerado durante la tramitación de la acción de protección y su apelación, “(...) ya que durante esta causa, no se ha procurado que quienes hemos sido sometidos a juicio, gocemos de las garantías establecidas en la Constitución, por lo que no se ha obtenido de los dos órganos judiciales que intervinieron, un proceso justo y transparente (...)”.

En relación al derecho a la seguridad jurídica, manifiestan que este ha sido vulnerado en razón que la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez impugnó una acción de personal que no se encontraba vigente al momento de su remoción, mediante acción de protección; pretensión que fue aceptada por el juez de primera instancia y confirmada por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar.

#### **Derechos presuntamente vulnerados en la decisión judicial impugnada**

Los accionantes establecen como derechos constitucionales vulnerados aquellos contenidos en el artículo 75, con referencia a la tutela judicial efectiva; artículo 76 numerales 1, 4 y 7, respecto al debido proceso, específicamente, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; y artículo 82 respecto del derecho a la seguridad jurídica, de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

Con estos antecedentes, los accionantes solicitan textualmente, lo siguiente:

“(...)

1.- Que la sentencia de 24 de febrero del presente año, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Bolívar, vulnera los derechos constitucionales antes invocados y como consecuencia de ello se deje sin efecto la referida sentencia;

2.- Se declare legítima la Resolución Administrativa No. 005-2011-A-GAD-LGC de 21 de diciembre de 2011, con la que se remueve del cargo de Jefe de Recursos Humanos a la señora Ana Beatriz Arteaga Sanches, del GAD-MC;

3.- Se ordene las medidas cautelares necesarias para remediar el daño que se nos ha ocasionado y evitar el perfeccionamiento de otros actos ilegales (...)”.

#### **Contestación a la demanda**

#### **Informes de descargo**

#### **La Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar presentó su informe de descargo, que en lo principal, señala:**

Mediante sentencia del 24 de febrero de 2012, se rechazó el recurso de apelación presentado por los ahora accionantes “(...) sustentados en el pronunciamiento efectuado por el Vice Ministro de Servicio Público (...)”, quien señaló que las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (en adelante LOSCCA), por su carácter de orgánica, prevalece sobre las ordinarias y las orgánicas expedidas con anterioridad a la vigencia de esta ley; por lo que en el presente caso, goza de supremacía por sobre la Ley de Régimen Municipal, expedida con anterioridad a la LOSCCA, de conformidad con lo determinado en la disposición final primera.

En este sentido, expone que el literal **b** del artículo 92, en concordancia con lo determinado en el artículo 93 de la LOSCCA, establecía con claridad los cargos de libre nombramiento y remoción, entre los cuales no constaban los jefes de departamentos ni los comisarios municipales.

Señala además que una vez analizadas las piezas procesales, se determinó que el alcalde inobservó las leyes y regulaciones existentes, convirtiéndose en ilegítimo el acto expedido por él, ante la vulneración de derechos constitucionales como es el derecho al trabajo.

Finalmente, manifiesta que la Sala observó el cumplimiento del debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, los mismos que se hallan analizados en la sentencia

#### **Comparecencia del Procurador General del Estado**

A fojas 41 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien se limita en señalar casilla constitucional a efectos de recibir las notificaciones que correspondan.

#### **Del tercer interesado**

#### **Comparecencia de la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez (legitimada activa en la acción de protección)**

A fs. 12 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, quien compareció en calidad de tercero interesado y en lo principal, expone:

Que el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Caluma no se encuentra facultado, de acuerdo a la ley, para remover de sus funciones a cualquier servidor municipal, como se desprende del texto de la demanda.

Considera que los argumentos expuestos en la demanda no fundamentan la activación de la vía jurisdiccional, toda vez que los mismos se basan en el desacuerdo con el contenido de la sentencia.

Señala que la ex LOSCCA, posee supremacía sobre la Ley de Régimen Municipal; en tal virtud, los actos emanados por parte del alcalde son ilegítimos, por lo que su nombramiento goza de legalidad, pues para declarar la invalidez del nombramiento se debe contemplar lo dispuesto en el artículo 11 de la LOSEP.

Expone que el requerimiento para la remoción de servidores públicos, corresponden a la autoridad nominadora; para el efecto, se debe aperturar un sumario administrativo, que una vez determinadas las responsabilidades administrativas, se procederá con las respectivas sanciones civiles, administrativas o penales. Al respecto, manifiesta que ella no ha cometido faltas disciplinarias establecidas en los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante, LOSEP), y no se le brindó la oportunidad de defenderse.

Respecto del argumento sostenido por la accionante en su demanda en referencia a la vulneración del debido proceso, indica que, por el contrario, ella fue sujeto de vulneración de este derecho, al haber actuado el alcalde al margen del procedimiento establecido para el efecto en la LOSEP, en su artículo 44.

En ese sentido, solicita a la Corte Constitucional inadmitir la acción extraordinaria de protección presentada por el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, por no cumplir los requisitos para ello.

#### **Decisión judicial impugnada**

#### **Sentencia del 24 de febrero de 2012, dictada por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar**

La decisión impugnada, textualmente señala:

“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE BOLÍVAR.- SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES. Guaranda, viernes 24 de febrero del 2012, las 15h44. VISTOS.- (...) Octavo.- (...) En el caso, la remoción de la accionante ha sido dictada, es ilegítima, pues transgrede el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico interno y al removerla del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Caluma de manera como se lo ha hecho, sin darle oportunidad a defenderse o hacer uso de su legítimo derecho a la defensa, es un acto ilegítimo y arbitrario, porque se vulneró sus derechos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador, como es el de defensa, a un debido y legal sumario administrativo, así como se vulneró el derecho al trabajo. Por las consideraciones anotadas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, esta Sala de Garantías Penales, rechaza el recurso de apelación interpuesto por los demandados Ing. León Arturo Garófalo Chávez, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Caluma y Abg. Raúl Abelardo

Mestanza Aguilar, Procurador Síndico del indicado Gobierno, por lo que, en los términos anotados, se confirma la sentencia dictada por el señor Juez Noveno de lo Civil de Bolívar (...).”

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Aclaración del caso concreto**

En el presente caso, se presenta la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de febrero de 2012, expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, mediante la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y se confirmó la sentencia dictada por el juez noveno de lo civil de Bolívar, en virtud de la cual se aceptó la acción de protección deducida por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, se dejó sin efecto jurídico la Resolución Administrativa N.º 005-2011-A-GAD-MC-LGC, expedida el 29 de diciembre de 2011, y se dispuso el reintegro a su trabajo.

### **Consideraciones de la acción extraordinaria de protección**

Es preciso indicar que en atención a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, la Corte solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En ese sentido, se pretende que la vulneración de derechos mencionados, no queden en la impunidad y sea mediante la activación de esta garantía excepcional, que se permita que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha manifestado que:

“La acción extraordinaria de protección, (...) es una garantía constitucional extraordinaria que no debe ser considerada como una nueva instancia, donde el juez constitucional está en la obligación de valorar pruebas y la forma de apreciación de normas legales por parte del juez al dictar sentencia, limitándose exclusivamente su actuar en la verificación de la violación al debido proceso por parte del juez ordinario en los términos ya citados, y declarar su nulidad a partir

de cometida la violación procesal, por lo que no se puede entrar a un análisis de los hechos del proceso sin que exista una relación con la vulneración de derechos constitucionales; asimismo, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, no puede suplir las facultades del juez que conoce la causa emitiendo criterio de valoración sobre el fondo de los hechos donde se trabó la litis y peor aún dictar sentencia”<sup>1</sup>.

De este modo, la Corte Constitucional deberá conocer únicamente sobre vulneraciones de derechos constitucionales, por lo que corresponde verificar las presuntas vulneraciones señaladas en la demanda, que en el caso concreto se refiere al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

### *Identificación del problema jurídico*

De la demanda de acción extraordinaria de protección se desprende que en ella se considera que la sentencia de la acción de protección sufre de falta de motivación, en vista de que no se hace una relación con los hechos, ya que “(...) sólo se toma en cuenta lo manifestado por la accionante y no se hace constar para nada los argumentos jurídicos ni las pruebas aportadas al proceso (...)”. En tal virtud, la Corte Constitucional deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por los accionantes, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

**¿La sentencia impugnada vulneró 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 del Ecuador?**

### **Argumentación del problema jurídico planteado**

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, determina que: “(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas...”. Con respecto a este, la Corte ha manifestado que se trata de:

“(...) un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces”<sup>2</sup>.

En otras palabras, el debido proceso constituye una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo y el respeto a los derechos en los procesos administrativos y judiciales; por lo que no

se puede desconocer una estrecha vinculación con el ejercicio de la tutela judicial efectiva y con el derecho a la seguridad jurídica.

Respecto a la motivación de las resoluciones emanadas por los poderes públicos la Corte Constitucional ha manifestado que:

“Como parte esencial de los principios que forman parte del derecho al debido proceso se encuentra la motivación de las sentencias, puesto que con aquello se configura el accionar conforme a la Constitución y Derecho por parte de las diversas autoridades públicas, quienes son las primordialmente llamadas a velar por el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales (...)”<sup>3</sup>.

En el mismo sentido, de acuerdo a lo expuesto por la Corte, la motivación constituye:

“(...) requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...). 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 tomada (...)”<sup>4</sup>.

En tal virtud, para que en efecto se pueda determinar la existencia de una vulneración al debido proceso por falta de motivación de la sentencia, la Sala Especializada de Garantías Penales debió omitir pronunciarse respecto de los temas centrales, expuestos en el escrito de apelación.

En ese sentido, de la revisión del fallo del 24 de febrero de 2012, expedido por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar se puede apreciar que en efecto la Sala sí se pronunció respecto de la vulneración de los derechos en la acción de personal, manifestando luego de su respectivo análisis, que:

“(...) de la prueba anotada se desprende muy claramente que la accionante no ostenta la calidad de servidora pública de libre nombramiento y remoción (...) un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por autoridad sin competencia o que teniéndola no ha seguido los procedimientos previstos en la normativa que lo rige, o cuyo contenido contraviene la ley o la

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición Sentencia N.º 033-11-SEP-CC, caso N.º 0519-09-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 054-10-SEP-CC, caso N.º 0762-09-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-10-SEP-CC, caso N.º 0290-09-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

Constitución, o no se encuentra debidamente motivado o fundamentado (...) en el caso, la remoción de la accionante ha sido dictada (...) sin darle oportunidad a defenderse o hacer uso a su legítimo derecho a la defensa (...)."

De este modo, cabe hacer una reflexión respecto del alegato concerniente a la falta de motivación de la sentencia por considerar que el juez solo ha tomado en cuenta el alegato de una de las partes.

En otras palabras, la inconformidad con el fallo, así como la valoración de pruebas, no configuran razones suficientes para alegar falta de motivación de la resolución impugnada.

Por consiguiente, para que una sentencia se considere debidamente motivada el juez debe realizar una debida argumentación sobre los presuntos derechos vulnerados en relación a los hechos, lo cual implica que a más de la enunciación de las normas en la que se fundan las resoluciones, se ha expuesto la pertinencia de su aplicación con los antecedentes de hecho, situación que en el presente caso ocurre, por lo que la Corte no evidencia vulneración del debido proceso por falta de motivación.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria de 29 de enero de 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0521-12-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 12 de febrero de 2014

#### SENTENCIA N.º 025-14-SEP-CC

#### CASO N.º 0157-12-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 29 de diciembre de 2011, el economista Carlos Marx Carrasco Vicuña, en su calidad de director general del Servicio de Rentas Internas y otros, demandan la presente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 11 de noviembre del 2011 a las 15:59, expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1540-2011, propuesto por la señora Teresita de Jesús Vega Soto, en su calidad de gerente general y representante legal de la compañía Distribuidora Amazonas S. A. DISAMAZONAS, en contra del Servicio de Rentas Internas, proceso que fue conocido en segunda instancia por los jueces antes mencionados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las causas N.º 1256-2011 (primera instancia) y 1540-2011 (segunda instancia), fueron remitidas a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 032-2012-1SLNA-CPJG del 17 de diciembre de 2011, suscrito por el secretario (e), Rogelio Rizzo Piguave, según acción de personal N.º 274-UARH-KZF del 17 de enero del 2012

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que "...en referencia a la acción N.º 0157-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. (fojas 03 el expediente constitucional).

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

El Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loo, sustanciar la presente causa conforme consta en el memorando de Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, por el cual se remitió el expediente del caso N.º 0157-12-EP.

El juez sustanciador mediante providencia del 27 de mayo de 2013 a las 09h20, avocó conocimiento de la presente causa, haciéndose conocer a las partes procesales la recepción del proceso y solicitando a los jueces accionados, conforme el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción, disponiendo además que se cuente con el procurador general del Estado.

#### **Fundamentos de la demanda y sus argumentos**

En lo principal, manifiestan los legitimados activos que la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas ha violentado su derecho constitucional al debido proceso y a la seguridad jurídica, en la causa que siguió la señora Teresita de Jesús Vega Soto, a quien la consideran una contribuyente coactivada por el incumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Afirman que la contribuyente argumentó una violación de derechos constitucionales al haber sido notificada con el procedimiento coactivo, cuando ha propuesto un recurso de revisión ante la administración tributaria, mismo que fue aceptado a trámite y que en virtud de su naturaleza no suspende la acción de cobro.

Aclara que conforme el artículo 143 del Código Tributario, el Servicio de Rentas Internas procedió a aceptar la insinuación del recurso de revisión ya que el acto se encontraba firme y ejecutoriado, lo dicho además resulta lógico para iniciar un proceso coactivo, ya que el recurso de revisión no resulta suspensivo para la acción de cobro.

Transcribe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia con el fin de confirmar lo mencionado en el párrafo anterior y señala que la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas “falló absurdamente al señalar que existe una vulneración de los derechos constitucionales por parte del accionante, por falta de atención oportuna del recurso de revisión insinuado”.

Dentro de la aclaración presentada en el trámite, menciona que se está vulnerando el debido proceso ya que existe la exigibilidad de someter una causa ante la autoridad competente y el trámite propio de un proceso contencioso tributario, mientras que, por parte de la

Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al revocar la sentencia de primera instancia, permitió que se dejara sin efecto las medidas cautelares que se habían dictado mediante auto de pago en el proceso coactivo N.º RLS-00762-2011.

Además de obstaculizar el ejercicio de las atribuciones que tiene el recaudador especial, al ejecutar el proceso coactivo que se inició legítimamente contra la demandante de la acción de protección, a la vez desconoce la competencia que tiene el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 para conocer y resolver asuntos inherentes a la vía contenciosa tributaria.

Finaliza su texto señalando que dicha sentencia vulnera la eficacia de la facultad recaudadora del Servicio de Rentas Internas, facultad reconocida dentro de los principios del régimen tributario establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador, además de los fines institucionales.

#### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

Según los accionantes, la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulnera sus derechos contenidos en los artículos 76 numerales 1 y 3, y 82 de la Constitución.

#### **Pretensión concreta**

Con estos antecedentes, solicitan que la Corte Constitucional “declare la inconstitucionalidad de la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por violación de las normas constitucionales expresamente señaladas”.

#### **De la contestación y sus argumentos**

##### **Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

El doctor Luis F. Riofrío Terán, en su calidad de juez provincial de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante escrito de contestación manifiesta que la Sala emitió dicha resolución apegada al derecho, a las normas constitucionales, a tratados internacionales ratificados por el Ecuador, además de la jurisprudencia y doctrina que menciona sobre la materia.

Fundamenta su resolución en la Constitución y la Ley, en el artículo 139 del Código Tributario y en la jurisprudencia ecuatoriana sobre la materia y la doctrina contenida en la sentencia.

Transcribe el numeral cuarto de su sentencia, con el fin de que se conozca su fundamentación, y después de relatar los hechos señala: “ (...) e) Como se advierte de autos hasta la presente fecha de presentación del recurso de revisión de la parte accionante, sobre el acta de determinación emitida por la entidad demandada, no se encontraba en firme el

acto administrativo en mención, ya que el recurso de revisión fue presentado dentro del término legal pertinente además de que aún no se iniciaba el proceso coactivo. Hasta la presente fecha de emisión de esta resolución no existe justificación de que la entidad de control haya adjuntado al proceso la resolución pertinente del Recurso de Revisión propuesto por la accionante no obstante que se encuentra vencido en demasía el término establecido en el Art. 147 del Código Tributario para dicho efecto, f) El Art. 143 del Código Tributario dispone que es potestad facultativa extraordinaria del Director General del Servicio de Rentas Internas el iniciar de oficio o por insinuación en proceso de revisión de los actos o resoluciones de naturaleza tributaria; y si bien es cierto que en ninguna parte de la norma en cuestión se menciona que dicha potestad facultativa extraordinaria pueda suspender la ejecutividad de la obligación, no es menos cierto que la obligación en cuestión no se encontraba en firme al momento de iniciarse el proceso coactivo, toda vez que estaba pendiente la resolución del recurso de revisión debida y legalmente interpuesto, el mismo que no había sido resuelto por responsabilidad absoluta de la autoridad sancionadora”.

Posteriormente en la sentencia impugnada realiza un análisis histórico referente al recurso de revisión en el Código Tributario, enfatizando que el director general del Servicio de Rentas Internas es quien debe conocer de dicho recurso, mismo que goza de las características de extraordinario y privativo de la autoridad máxima de la administración tributaria.

Continúa con su análisis sobre los recursos y señala que pueden ser ordinarios y extraordinarios, o a su vez pueden ser potestativos de los ciudadanos o del ente público, cualquiera de los dos o los dos, así textualmente: «(...) las Leyes Ecuatorianas le dan a la Revisión el carácter de Recurso potestativo de la Administración Tributaria del cual sólo podría el contribuyente “insinuar” a su favor. En otras palabras la Revisión sí es un Recurso Administrativo que lo ejerce privativamente la Administración Tributaria».

Menciona el numeral 6 del artículo 212 del Código Tributario, además de hacer un análisis jurisprudencial (boletín N.º 50, pág. 46-47 del 01 de abril de 1985, de la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia) cuyo fundamento es que el recurso de revisión, al igual que el recurso de reposición, tiene efectos suspensivos respecto de la acción de cobro del Servicio de Rentas Internas.

Fundamentándose en lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11, además de los artículos 424, 426 y 427 de la Constitución de la República, los derechos y garantías del debido proceso, artículo 76 de la misma Carta Magna, el juez, en su calidad de juez constitucional, observando las reglas del debido proceso y además de cumplir con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, afirma que lo dicho deviene en el cometimiento de una violación a los derechos constitucionales de la accionante, en tanto que no hubo una atención oportuna del recurso de revisión propuesto, por lo tanto se vio vulnerado su derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, así

como también su derecho constitucional al trabajo determinado en los artículos 33, 326 y 327 de la misma Norma Suprema, respecto de las personas que laboran en la empresa de la accionante.

Finalmente señala: “la actuación del suscrito y de la Sala en la sentencia de mayoría dictada el 11 de noviembre del 2011 a las 11h59, está basada en la Constitución y la Ley, conforme se explicó anteriormente y se advierte con claridad de la simple lectura de la sentencia en cuestión; además, lo dispuesto en el Art. 139 del Código Tributario, la jurisprudencia ecuatoriana sobre la materia y la doctrina contenida en la sentencia impugnada, lo que deviene en que en la misma se ha cumplido con la motivación amplia, clara y suficiente, con la fundamentación jurídica adecuada al caso concreto, y en base a las abundantes referencias de los criterios doctrinarios y científicos, así como la jurisprudencia atinente al asunto motivo del pronunciamiento emitido por la Sala, RATIFICANDOME en lo que a mí respecta, en dicha resolución”.

#### **Comparecencia de los terceros con interés en la causa**

#### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marco Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, compareció mediante escrito que obra a fojas 42, en el cual señaló casilla constitucional para recibir notificaciones.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Análisis constitucional**

Conforme ya lo ha expresado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, por medio de esta acción extraordinaria de protección, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

Conforme los argumentos expuestos, a fin de dilucidar el requerimiento del accionante, se determinan los siguientes problemas jurídicos:

- La sentencia demandada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

- La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

#### Argumentación de los problemas jurídicos

- **La sentencia demandada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina que en todo proceso deberá cumplirse con el derecho al debido proceso, respecto de la motivación se señala textualmente:

“Art. 76.- (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

En concordancia con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala:

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

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 051-11-SEP-CC, respecto de la motivación señala:

“El control de motivación parte del examen de tres parámetros: falta de motivos, falta de base legal y la deturpación de un escrito. La falta de motivación es evidente cuando existe ausencia absoluta de motivos, por la contradicción, por el motivo hipotético o por la falta de respuesta a la conclusión. La falta de base legal es la medida a partir de un control sustancial, implicado en la insuficiencia del mérito de los motivos Tácticos. Y la deturpación de un escrito puede ser definida como un error flagrante de apreciación y no como falta de apreciación.

Dentro de las exigencias de la motivación viene ligado el deber de justificar los fallos, pues es el propio andamiaje democrático, vela por el cabal cumplimiento de las facultades conferidas al juez. El deber de motivar las sentencias es un derecho fundamental que obliga a la Administración de Justicia, en este caso, a

justificar las decisiones que se van a tomar en relación a un problema jurídico que afecta las personas que participan en el proceso en igualdad de condiciones”<sup>1</sup>.

Dicha sentencia también hace referencia a la definición de motivación y la asimila con el término fundamentación, señalando que se desenvuelve en dos campos específicos: la explicación y la justificación.

La explicación como tal se refiere a la descripción de las causas que han provocado la aparición del fallo o parte dispositiva, que es su efecto, mientras que la justificación se refiere a las bases jurídicas en las que se apoya la decisión de la sentencia, es la forma de expresar o manifestar y, por supuesto, defender el discurso justificativo.

El accionante ha señalado que se ha vulnerado su derecho al debido proceso, respecto a la aplicación de varios artículos de la normativa constitucional y legal vigente, así: el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, y los artículos 82, 83, 143, 217 del Código Tributario<sup>3</sup>.

Además, que la sentencia recurrida desconoce la competencia del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, para conocer y resolver asuntos inherentes a la vía contenciosa tributaria, al resolver sobre un tema que no es materia constitucional.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 051-11-SEP-CC, caso N.º 0568-09-EP del 15 de diciembre del 2011.

<sup>2</sup> Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

<sup>3</sup> Art. 82.- Presunción del acto administrativo.- Los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

Sin embargo, ningún acto administrativo emanado de las dependencias de las direcciones y órganos que administren tributos, tendrán validez si no han sido autorizados o aprobados por el respectivo director general o funcionario debidamente delegado.

Art. 83.- Actos firmes.- Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la ley señala.

Art. 143.- Causas para la revisión.- El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción, tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho.

Dicha sentencia ha resuelto revocar el dictamen de primera instancia y aceptar la acción de protección propuesta por la señora Teresita de Jesús Vega Soto, fundamentándose en los siguientes criterios:

La Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, realiza un extenso análisis del recurso de revisión como tal y concluye señalando que si bien este recurso tiene el carácter de privativo y extraordinario para la Administración Tributaria, en ningún artículo de la ley especial, se dispone la suspensión de la acción de cobro, aclarando que el documento no se encontraba firme al momento de iniciarse el proceso coactivo, y recalca que se encontraba pendiente de resolución el recurso de revisión, interpuesto en la vía y en el tiempo oportuno, finaliza con la enunciación del artículo 212 numeral 6 del Código Tributario<sup>4</sup>, sin fundamento alguno.

Posteriormente realiza un análisis jurisprudencial de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Suprema de Justicia, en la que se analiza el recurso de reposición, asemejándolo al recurso de revisión respecto de la suspensión de cobro y señala que este último debería suspender la acción de cobro tal como lo hace el recurso de reposición, concluye manifestando que existe una clara vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, en su caso la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución, debido a la falta de atención oportuna del recurso de revisión, y del derecho constitucional al trabajo, determinados en los artículos 33, 326 y 327 de la Constitución.

En el caso *sub judice*, podemos observar que la sentencia impugnada realiza una interpretación de la materia tributaria al señalar que el acto administrativo o la obligación tributaria no se encontraba firme al momento de iniciarse la coactiva y aclara textualmente: "... y si bien es cierto que en ninguna parte de la norma en cuestión se menciona que dicha potestad facultativa extraordinaria pueda suspender la ejecutividad de la obligación, no es menos cierto que la obligación en cuestión no se encontraba en firme al momento de iniciarse el proceso coactivo toda vez que estaba pendiente la resolución del recurso de revisión debida y legalmente interpuesto, el mismo que no había sido resuelto por responsabilidad absoluta de la autoridad sancionadora".

Siendo un juez constitucional quien debe conocer y resolver la apelación de la acción de protección, observando normas constitucionales y legales atinentes a este tipo de garantía, tal como se ha señalado anteriormente, su análisis debió ampararse en normas constitucionales y jurisprudencia del mismo tipo, y someter a esta causa a un debido proceso constitucional, dada la naturaleza de la acción propuesta.

Considerando a la motivación como un deber fundamental que obliga a la administración de justicia a justificar su decisión referente a la materia de la *litis*, es necesario considerar la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada, que hace referencia al control de motivación, para lo cual es necesario el examen respecto de los parámetros enunciados.

En efecto, del análisis realizado, se verifica una ausencia de argumentos jurídicos relacionados con el caso en concreto puesto en su conocimiento, ya que su argumento se fundamenta en normas legales totalmente ajenas a la acción propuesta –acción de protección–, evidenciándose que ha realizado un análisis de tipo legal mas no constitucional. Es decir, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas hicieron caso omiso de las normas mencionadas y analizadas en párrafos anteriores, pues resolvieron revocar la sentencia emitida por el juez décimo primero de la familia, mujer, niñez y adolescencia del Guayas, fundamentándose en la interpretación de normas tributarias, e inclusive de forma errónea y no aplicables a la solución de un problema jurídico que proviene de una garantía jurisdiccional –acción de protección–.

De esta forma, resultan evidentes los errores incurridos por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, ya que si bien dicha judicatura tenía la competencia para resolver la apelación de la acción de protección, en calidad de juez constitucional, debió observar las normas y procedimientos que rigen a esta garantía de protección de los derechos.

Al respecto existe jurisprudencia de la Corte Constitucional que señala que la motivación se articula simbióticamente con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuirá a garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado Constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales en el país no queden en la indefensión y de esta manera se genere la debida confianza en el sistema jurídico ecuatoriano y, es precisamente a través de la motivación de las resoluciones judiciales cuando los jueces y juezas determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto<sup>5</sup>.

Lo dicho conlleva a la conclusión de que la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, en su calidad de juez constitucional, al haber resuelto una acción de protección, amparándose en la interpretación de normas legales, ha vulnerado el debido proceso respecto a la garantía de la motivación, toda vez que no ha considerado la naturaleza de la acción puesta en su conocimiento y no ha contrastado los elementos fácticos de la garantía, acción de protección, con los fundamentos constitucionales y legales pertinentes a este tipo de acción.

- **La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?**

<sup>4</sup> Art. 212.- Excepciones.- Al procedimiento de ejecución de créditos tributarios sólo podrán oponerse las excepciones siguientes: 6. Encontrarse en trámite, pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo del 2013.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el principio de seguridad jurídica está relacionado con el cumplimiento y respeto hacia la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

La Corte Constitucional, respecto de la seguridad jurídica en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, señaló:

“Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

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”<sup>6</sup>.

Otra de las alegaciones trascendentales del legitimado activo se refiere a la competencia que ejercer el Tribunal Distrital de lo Fiscal, para resolver el asunto cuestionado, esto es, la orden de determinación de las obligaciones tributarias correspondientes al impuesto a la renta causado en el ejercicio fiscal del año 2006. Al respecto, es necesario señalar que la autoridad judicial, incontestablemente, debe ejercer sus funciones dentro de su ámbito jurídico competencial, con el fin de conseguir una correcta administración de justicia.

Revisado el expediente se desprende que, dentro la acción constitucional, los legitimados pasivos han resuelto cuestiones de legalidad o ilegalidad del acto de determinación tributaria, la misma que se encuentra regulada en la Ley de Régimen Tributario Interno, Código Tributario, Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, siendo la facultad del Servicio de Rentas Internas el cobro impugnado. Por tanto, de conformidad con el artículo 218 del Código Tributario, en concordancia con el artículo 220 ibídem, la impugnación formulada en la acción de protección, les correspondía al Tribunal Distrital de lo Fiscal. Por tanto, ha inobservado la seguridad jurídica, al incumplir las disposiciones ya señaladas, así como lo normado en el artículo 42 numerales 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En consecuencia, ha vulnerado la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Esta Corte Constitucional debe manifestar que el derecho a la seguridad jurídica está asociado con la observancia de la Constitución y en la existencia de normas jurídicas

previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes; en aquel sentido, se puede observar que en la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección no se han aplicado las normas claras, públicas que rigen la garantía jurisdiccional, acción de protección, generando de esta manera una inseguridad 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 vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medida de reparación integral, se deja sin efecto la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos, expedida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, contenida en la sentencia del 11 de noviembre de 2011 a las 15h59, dentro de la causa N.º 1540-2011, en consecuencia se deja en firme la sentencia del 23 de septiembre del 2011, dictada por el juez décimo primero de niñez y adolescencia del Guayas.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 12 de febrero del 2014. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo del 2013.

**CASO Nro. 0157-12-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 27 de febrero del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 12 de febrero del 2014

**SENTENCIA N.º 026-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1884-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

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.

Mediante oficio N.º 897-2012 del 26 de noviembre de 2012, recibido el mismo día a las 11:52, la abogada Bertha Chiluisa Toapanta, secretaria del Juzgado del Trabajo de Cotopaxi, remitió a la Corte Constitucional el juicio N.º 192-2011, propuesto por Juan Olmedo Solarte Tobar, por cuanto el demandado interpuso acción extraordinaria de protección.

El secretario general ad-hoc de la Corte Constitucional, el 26 de noviembre de 2012 certificó que en referencia a la acción N.º 1884-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto expedido el 16 de enero de 2013 a las 10:55, "... ADMITE a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1884-12-EP, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto a la pretensión".(Fojas 04 y vuelta del expediente constitucional).

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 06 de febrero de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa mediante providencia emitida el 24 de septiembre de 2013 a las 09:30 y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, se notifique con el contenido de la demanda y la providencia al juez de Trabajo de Latacunga, a fin de que en el plazo de ocho días presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda y al procurador general del Estado.

**Fundamentos de la demanda**

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por el señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, quien impugna la sentencia emitida el 03 de agosto de 2012 a las 10:08, por el juez del Trabajo de Cotopaxi con sede en el cantón Latacunga, dentro del juicio laboral N.º 192-2011.

En lo principal, el legitimado activo manifiesta que el señor Juan Olmedo Solarte Tobar lo demandó por despido intempestivo. La demanda fue aceptada a trámite el 01 de agosto de 2011, por el juez del Trabajo de Cotopaxi con sede en el cantón Latacunga, quien ordenó citarlo mediante deprecatario enviado al juez de lo Civil del cantón La Maná, provincia de Cotopaxi.

Menciona que el citador practicó la citación de la demanda mediante boletas, que nunca se citó ni en su domicilio ni en su habitación, sino en la habitación de uno de los extrabajadores suyos, y en un lugar donde no realiza ninguna actividad económica, esto es, en el sector rural zona uno del cantón La Maná. Que nadie trabaja en el lugar donde se dice haberlo citado, así como tampoco es legal citar a una persona en el lugar de trabajo.

Aduce que este hecho le causó total indefensión, impidiéndole ejercer su derecho constitucional a la legítima defensa. Se siguió un proceso judicial en base a una citación ilegítima e ilegalmente realizada.

Alega que el demandante propuso paralelamente y casi al mismo tiempo otro reclamo laboral en su contra el 01 de junio de 2011 ante el inspector de Trabajo del cantón Quevedo, en el que debía de citárselo en la Hacienda San Juan, sector la Soya, jurisdicción de la provincia de Los Ríos.

Dice que queda en evidencia la maliciosa y temeraria intención del actor de distraer e inducir a error a las autoridades judiciales y administrativas al presentar demandas y acciones en distintos lugares, señalando supuestos domicilios del demandado en distintas jurisdicciones, con el único fin de dejarlo en total y absoluta indefensión. Que tal conflicto colectivo se resolvió a su favor, luego de presentar pruebas de descargo a las pretensiones deducidas.

Indica que el juez del Trabajo de Cotopaxi omitió referirse sobre la ilegal citación que se practicó en un lugar distinto al de su domicilio o habitación, siendo lo coherente y legal

haber declarado la nulidad del proceso desde la citación de la demanda. Que es curioso e inexplicable que el mismo juez, en otras acciones laborales propuestas en su contra por terceras personas, con las mismas pretensiones que ha perseguido el señor Juan Olmedo Solarte Tobar, dictó auto de nulidad, mandando a reponer el proceso al momento de la citación de la demanda.

Aduce que la ilegal citación con la demanda provocó que sucedieran una serie de actos que vulneran sus derechos constitucionales, en particular, las garantías del debido proceso, al no poder trabar la litis no pudo solicitar y practicar pruebas, tampoco pudo contradecir aquellas que se presentaron en su contra.

Manifiesta que la falta de motivación de la sentencia se ha producido por el hecho de que el juez del Trabajo de Cotopaxi con sede en el cantón Latacunga, a sabiendas que era su obligación garantizar el debido proceso, no analizó la validez procesal relacionada con la citación del demandado, cuando en casos similares él mismo dicta y suscribe varios autos de nulidad por no contemplarse en la ley la citación en el lugar de trabajo y por ende la omisión de una de las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios.

#### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por el fallo judicial impugnado**

A criterio del accionante, se ha vulnerado, a través de la sentencia impugnada, entre otros: la tutela efectiva, imparcial y expedita prevista en el artículo 75, y el derecho al debido proceso, señalado en el artículo 76 numerales 1, 3 y 7 literales **a, b, c, h, i, k, l y m** de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **Pretensión**

Con estos antecedentes y fundamentos solicita a la Corte Constitucional que, mediante sentencia:

- Se acepte la acción extraordinaria de protección;
- Se declare que se han vulnerado y violentado sus derechos constitucionales;
- Su reparación integral;
- Dejar sin efecto legal alguno la sentencia emitida el 03 de agosto de 2012 por el juez del Trabajo de Cotopaxi, dentro de la causa N.º 192-2011 y la nulidad del proceso judicial hasta antes de practicada la citación de la demanda.

#### **Contestación a la demanda**

#### **Comparecencia del juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el cantón Latacunga**

El doctor Marcelo Jácome Freire, mediante escrito ingresado el 08 de octubre de 2013 a las 11:25, en lo principal señala:

“...Deben llegar a conocer, señores Jueces de la Corte Constitucional...que el hoy accionante de la presente acción extraordinaria de protección, no compareció a dicho proceso, tramitándose el mismo en rebeldía y terminando en sentencia

donde se acepta parcialmente la demanda...Del texto de la demanda de acción extraordinaria de protección con que se me notifica, se desprende que se centra exclusivamente en la citación practicada al accionante que, a criterio del mismo, debía motivar un auto de nulidad...” (Fojas 22 a 24 del expediente constitucional).

#### **Comparecencia del procurador general del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 30 de septiembre de 2013 a las 10:22, en lo principal dice:

“...Que, notificaciones recibiré en la casilla constitucional No. 018. Adjunto copia de la acción de personal que acredita la calidad en que comparezco”. (Fojas 16 a 18 del expediente constitucional).

## **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 del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Finalidad de la acción extraordinaria de protección**

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

En un Estado constitucional de derechos y justicia, como es el caso de Ecuador, el juez ordinario también es un juez garantista, en la medida en que debe respetar los derechos garantizados por la Constitución y aplicarlos de forma inmediata y directa, tal como lo establece el artículo 11 numeral 3, que prescribe: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:... 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán

de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte...”. En este sentido, las normas constitucionales se deben respetar en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales, tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales, de naturaleza netamente constitucional.

En efecto, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece: “Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación...”, vulneración que puede presentarse dentro de cualquier proceso judicial ordinario o constitucional, sin importar la materia de que se trate. Por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad, mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes; incurrir en este despropósito supondría convertir a esta garantía en otra instancia ordinaria, lo cual a toda costa se debe evitar.

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

#### Identificación del problema jurídico

En el presente caso, la Corte Constitucional advierte que examinará exclusivamente el problema jurídico trascendental relacionado a la infracción de derechos constitucionales o del debido proceso en la sentencia dictada por el juez de Trabajo de Cotopaxi, con sede en el cantón Latacunga, el 03 de agosto de 2012 a las 10:08, descartando los asuntos irrelevantes, sin que ello implique omisión de esta Corte a otras cuestiones citadas. En este contexto, el núcleo problemático a dilucidar es el siguiente problema jurídico:

¿Se han vulnerado los derechos constitucionales previstos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales a, b y c de la Constitución de la República del Ecuador en la citación ordenada por el juez de Trabajo de Latacunga, dentro del juicio laboral 0192-2011, al inobservar los presupuestos del Código de Procedimiento Civil?

#### Argumentación del problema jurídico planteado

**¿Se han vulnerado los derechos constitucionales previstos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales a, b y c de la Constitución de la República del Ecuador en la citación ordenada por el juez de Trabajo de Latacunga, dentro del juicio laboral 0192-2011, al inobservar los presupuestos del Código de Procedimiento Civil?**

El derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

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

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

Desde esta premisa constitucional, el derecho al debido proceso está integrado por varias garantías procesales que tornan efectivo el derecho. Una de ellas es el derecho a la defensa; a fin de que el demandado ejerza este derecho, es indispensable notificar por medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del demandante y del órgano responsable del acto u omisión.

#### El derecho a ser citado con el contenido de la demanda al demandado, como derecho de las partes en un proceso

En el presente caso, el legitimado activo considera vulneradas las garantías del debido proceso, establecidas en los literales **a, b, c, d, h y m** del numeral 7, artículo 76 de la Constitución de la República, referidas al derecho a la defensa, puesto que según se alega no fue citado con la demanda de juicio laboral en su domicilio, por lo tanto, no pudo comparecer al juicio para defenderse.

Revisado el proceso se constata que el actor pide que se cite al señor Jaime Patricio Chiriboga Guerrero, en su calidad de gerente general y representante legal de la exportadora P.CH.G., en su lugar de trabajo, mediante deprecatorio al Juzgado de lo Civil del Cantón La Maná, sin perjuicio de citarlo en el lugar que fuere encontrado personalmente (fojas 3 y vuelta del expediente de instancia). Por tanto, el juez del Trabajo de Cotopaxi ordena citar al demandado mediante providencia el 01 de agosto de 2011 a las 10:37, de la siguiente manera:

“**VISTOS:** Avoco conocimiento de la presente causa, en mi calidad de Juez encargado de esta Judicatura...En lo principal, la demanda que antecede, es clara, precisa, completa y reúne los requisitos de Ley, por lo que se le admite al Procedimiento ORAL, conforme lo dispone el artículo 575 del Código del Trabajo en vigencia.- En tal virtud cítese al demandado: JAIME PATRICIO CHIRIBOGA GUERRERO; mediante atento Deprecatorio enviado al señor Juez de lo Civil del Cantón La Maná, Provincia de Cotopaxi, conforme se solicita...”.(Fojas 05 del juicio laboral).

La **Citación**, según el artículo 73 del Código de Procedimiento Civil, es el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos.

A fojas 10 del expediente de instancia, constan las razones de las citaciones al demandado, que dice:

“En el sector rural zona uno, perteneciente al cantón La Maná...CITO con la copia de la demanda y auto en ella recaído al señor JAIME PATRICIO CHIRIBOGA GUERRERO,...por no estar presente le entrego al señor Freddy Alcívar mecánico de la hacienda del demandado, en su casa de habitación ubicada en el sector antes referido, inmueble sin número, dejándole las copias de ley, le prevengo la obligación que tiene de señalar casillero judicial en la ciudad de Latacunga, para sus posteriores notificaciones, y asistir a la audiencia preliminar de conciliación y contestación a la demanda y formulación de prueba, en la fecha señalada para el efecto...”.

Sin embargo, el accionante menciona que las tres boletas dejadas en distintas fechas, en el sector rural zona uno, perteneciente al cantón La Maná, fueron entregadas a Freddy Alcívar, quien fue trabajador del ahora accionante, por lo tanto, no ha recibido la citación alguna sobre la demanda propuesta por el señor Juan Olmedo Solarte Tobar, en vista de que él tiene su domicilio en la ciudad de Quito.

En el inciso segundo del artículo 77 del Código de Procedimiento Civil se establece:

“La persona que reciba la boleta suscribirá la diligencia, y si ella, por cualquier motivo, no lo hiciere, el funcionario respectivo, sentará la razón del caso y la suscribirá”.

En efecto, las boletas que son suscritas por el citador, abogado Guido Romero (Fojas 10 y vuelta del juicio laboral), no han sido firmadas o suscritas por el señor Freddy Alcívar, quien fue la persona que recibió la citación, es decir, no se cumplió con la disposición antes mencionada, situación que demuestra la vulneración de la garantía prevista en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

Cabe advertir que la citación es un acto procesal que debe cumplirse en debida forma, ya que su carácter no es meramente formal, por el contrario, es una derivación del principio de publicidad y contradicción, en atención a lo previsto en el numeral 6 del artículo 168 de la Constitución de la República. De esta forma se reitera la importancia de que las decisiones que expidan los jueces en los casos de su conocimiento, sean favorables o desfavorables, sean citadas a las partes procesales y a los terceros perjudicados, básicamente para que tengan conocimiento de la resolución y, de ser el caso, puedan impugnar el fallo y ejercer su derecho de contradecirlo.

En aquel sentido, la citación comprende el acto de informar a las partes la actuación de un órgano jurisdiccional, determinándose, en esencia, la publicidad y

transparencia de los procesos, los mismos que solo estarán garantizados si las partes intervinientes en el mismo se hallan informadas debidamente de todas las actuaciones que se realizan en un proceso.

Carlos Bernal Pulido, siguiendo la jurisprudencia constitucional colombiana, define las dos dimensiones del derecho al debido proceso. En primer lugar, se trata de un derecho que “protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de auto-criticarse”<sup>1</sup>. Por otro lado, se trata también de “un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales”<sup>2</sup>.

Según Carlos Bernal Pulido, el debido proceso está integrado a la vez por varios subprincipios o subderechos que lo hacen efectivo. Uno de ellos es el principio de publicidad, “[...] este principio impide que existan en el proceso actuaciones ocultas [...] resulta indispensable para la formación válida de la relación jurídico procesal, pues, de no ser así, el demandado quedaría expuesto a que contra él se profiera una sentencia adversa sin haber sido siquiera debidamente notificado de la existencia de la demanda promovida en su contra”<sup>3</sup>.

Y esto nos lleva a otro de los aspectos del derecho al debido proceso, cuya violación se reclama por parte del accionante. Se trata del derecho a la defensa que, en palabras del tratadista colombiano Bernal Pulido, “se erige como uno de los principios integradores más importantes del debido proceso”<sup>4</sup>. Este derecho abarca desde la posibilidad de concurrir al proceso, pasando a formar parte del mismo y de esta manera poder defenderse, presentar alegatos y pruebas.

En el caso materia de estudio no se ha cumplido con este presupuesto, ya que el proponente de esta demanda, en el juicio laboral que se siguió en su contra, no fue debidamente citado por el juez de Trabajo de Cotopaxi; en consecuencia, no pudo presentar ningún argumento, interponer recursos, contradecir pruebas; por lo tanto, se lo dejó en completo estado de indefensión al ahora legitimado activo.

### El derecho a la defensa

La Constitución consigna que nadie podrá ser privado del derecho a un debido proceso y al de defensa; derechos humanos que vinculan directamente a los poderes públicos, tanto a la administración y a los tribunales que juzgan; instancias que deben limitar y ceñir sus actuaciones, aun las discrecionales, a la norma. Las partes en un proceso

<sup>1</sup> Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 337.

<sup>2</sup> *Ibídem*.

<sup>3</sup> *Ibídem*, pp. 361.

<sup>4</sup> *Ibídem*, pp. 368.

tienen derecho a proponer toda clase de pruebas e intervenir en la práctica de las mismas, las que deben ser tomadas en cuenta y ser valoradas por la instancia juzgadora a la hora de tomar la decisión, para desterrar cualquier tipo de indefensión y asegurar la mayor imparcialidad posible.

Uno de los ejes del derecho procesal es el de la igualdad de las partes ante la ley procesal<sup>5</sup>, por lo que en el curso del proceso las partes gozan de iguales oportunidades para su defensa, lo cual tiene fundamento en la máxima *audiator et altera pars*, que equivale a la igualdad de los ciudadanos ante la ley. A decir de Devis Echandía, existen verdaderos derechos procesales subjetivos y públicos de las partes, como los de acción y contradicción (el primero del actor y el segundo del demandado) de aprobar o aducir pruebas al proceso, de recurrir contra las providencias desfavorables del juez. El ejercicio de estos derechos subjetivos procesales impone al juez, como órgano del Estado, deberes correlativos, que también son de derecho público; por ejemplo, el deber de proveer o iniciar el proceso, de citar y oír al demandado o imputado, de decretar las pruebas oportuna y debidamente solicitadas por las partes, de atender los recursos que se interpongan en el tiempo y con las formalidades legales<sup>6</sup>.

La citación con la demanda se encuentra inmersa, fundamentalmente, en la garantía constitucional de la defensa en juicio. La especial trascendencia de la notificación con la demanda motiva que la ley rodee a este acto de formalidades específicas, con el fin de precautelar el derecho a la defensa.

Bernal Pulido describe el alcance del derecho a la defensa de la siguiente manera:

“Es preciso resaltar que una de las razones más importantes que justifican la existencia del derecho a la defensa es la necesidad que tiene cada individuo de saber si en su contra se tramitan procesos, de intervenir en ellos y de controvertir las acusaciones y las pruebas que allí se obren”<sup>7</sup>.

Ese acto instrumental **citación** puede hacerse en las diversas formas previstas por la ley: i) por boleta dejada en la correspondiente habitación, ii) a los representantes de una compañía de comercio, en su respectivo establecimiento de comercio, y iii) a personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar. Hasta que la **citación** no se realice en debida forma, no se produce la obligación de comparecer a una causa.

En el caso concreto del proceso en que se expidió la sentencia impugnada, la citación no se dio. Lo dicho demuestra porqué la sentencia impugnada en esta causa es violatoria del derecho

a la defensa. El demandado se enteró extraoficialmente que se estaba llevando en su contra un juicio y compareció al proceso mediante escrito, solicitando al juez de la causa “copias debidamente certificadas de la sentencia, con la razón de que la misma se encuentra ejecutoriada, porque en este proceso se han quebrantado expresas disposiciones constitucionales, las cuales deben ser enmendadas por la Corte Constitucional”.

El Tribunal Español ha definido a la indefensión como “una limitación de los medios de defensa producida por una indebida actuación de los órganos judiciales”<sup>8</sup>. Con ello, queda claro que la indefensión solo puede alegarse cuando de alguna forma, generalmente por violación de preceptos procedimentales, se impida al interesado ejercitar oportunamente su defensa<sup>9</sup>, por varias causas.

De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. Como lo afirma la doctrina, la relación existente entre la tutela judicial efectiva y la prohibición de la indefensión, se configuran en un único derecho: el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

En este orden, la indefensión es un concepto “mucho más amplio, quizá también más ambiguo o genérico –que la tutela efectiva– pues puede originarse por múltiples causas. Sólo puede prosperar su alegación cuando de alguna forma, generalmente por violación de preceptos procedimentales, se impida al demandado ejercitar oportunamente su defensa, cuando se obstaculiza el derecho de defensa como posibilidad de refutar y rechazar el contenido de la demanda que en su contra se esgrime”<sup>10</sup>. Así lo delimita la Constitución de la República, al establecer en su artículo 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. (...)”.

La aplicación de estos derechos se encuentra definitivamente vinculada a los principios de la administración de justicia, contenidos en el artículo constitucional 169, que se concreta al consagrar al sistema procesal como medio para la realización de la justicia, y dispone que las normas procesales deben observar principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad, economía procesal, y garantizar el debido proceso.

<sup>5</sup> Carnelutti, *Proces oy derecho procesal*, Ed. II num. 148, Madrid, 1960, pag.91.

<sup>6</sup> Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, Ed. Universidad, Buenos Aires 2002, pags.44 y 45

<sup>7</sup> Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

<sup>8</sup> Ver Sentencia No. 64/1986 del Tribunal Constitucional Español.

<sup>9</sup> Iñaki Esparza Leibar, *El Principio del Debido Proceso*, Barcelona, José María BOSCH Editor S.A., 1995, p. 181.

<sup>10</sup> Iñaki Esparza Leibar, *El Principio del Proceso Debido*, Barcelona, José María Bosch Editor S.A., 1995, p. 182.

Como derecho de prestación, hoy concebido como derecho de protección en la Constitución, se determina que del Estado se pueden obtener beneficios, ya porque impone la actuación de la jurisdicción en el caso concreto, ya porque exige que el Estado « (...) cree los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la justicia prestada»<sup>11</sup>. Por ello, la propia Constitución determina que existirá responsabilidad del Estado "...por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación al derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones a las reglas y principios del debido proceso"<sup>12</sup>.

El artículo 8 punto 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos fundamenta el contenido de este derecho constitucionalmente reconocido, al establecer que: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

Este derecho, por tanto, tiene como objetivo una justicia efectiva, en tanto, permite que las personas puedan acceder al sistema judicial del país, que en la tramitación de la causa se cumplan reglas del debido proceso y que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir, libre de arbitrariedad. Sin embargo, estas premisas no solo pueden ser aplicadas en relación a quien participa de un proceso judicial, ya como demandante, ya como demandado, pues puede suceder que alguna persona, debiendo ser parte del mismo, ha dejado de participar en el proceso por diversas causas, como cuando no se cita con la demanda al demandado o cuando se sigue un proceso en que se definen derechos de terceras personas sin su conocimiento, casos en los que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, toda vez que la alegación que realiza el accionante ha sido fundamentada y tiene asidero, pues a este no se le permitió defenderse en el proceso, jamás pudo intervenir en ningún acto procesal. En resumen, la estructura del debido proceso establece la realización del acceso efectivo a la justicia imparcial y expedita, y la protección de sus derechos e intereses, lo cual implica la protección de la tutela judicial efectiva. De ahí la estrecha relación entre el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, pues si no se cumplen los parámetros o presupuestos del debido proceso no se logra el acceso a una justicia imparcial y expedita.

En razón de lo expuesto, toda persona tiene derecho a preparar su defensa con el tiempo necesario y contando con los medios adecuados, es decir, en igualdad de condiciones que la parte acusadora. Precisamente "uno de los pilares de este derecho es el deber de la acusación de descubrir sustancialmente la fundamentación de su postura (hechos, pruebas materiales, declaraciones...), a la parte

acusada, y ello para impedir situaciones de sorpresa o engaño que redundarían en una inadecuada preparación de la defensa, lo que supondría una violación del DPL (*dueprocess of law*)..."<sup>13</sup>.

El debido proceso es una exigencia que debe transversalizar el accionar de la autoridad judicial y administrativa para garantizar los derechos constitucionales de las personas. En el ámbito judicial el debido proceso estará presente en cada uno de sus momentos o estancos, en los cuales se reparte el ejercicio de la actividad entre las partes y del juez, como en la presentación y contestación de la demanda, en cuanto la parte accionada ha sido citada-notificada con la demanda, en la etapa de las pruebas, luego en las alegaciones y por último en la sentencia.

En el caso materia de estudio no se ha cumplido ninguno de estos presupuestos, ya que el proponente de esta demanda, en el juicio laboral que se siguió en su contra, no fue debidamente citado, tal como consta de las evidencias del proceso; en consecuencia, se lo privó de su derecho a la defensa al no haber sido escuchado en sus razones o argumentos, no pudo presentar pruebas o no ejerció el derecho a contradecirlas, y como corolario tampoco pudo recurrir del fallo.

Debemos señalar que la Corte Constitucional debe velar por el respeto de las normas del debido proceso y, en la especie, por precautelar el derecho a ser citado, el cual trasciende el hecho de una simple formalidad para transformarse en un derecho adquirido por parte de quienes intervienen en una contienda legal; solo mediante la respectiva citación, las partes pueden tener conocimiento de las decisiones adoptadas por la función jurisdiccional y solo mediante el ejercicio de este derecho a ser citado, se hacen legítimos derechos consustanciales al debido proceso dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, evitándose, de este modo, que una de las partes procesales quede en la indefensión por falta de información respecto a los acontecimientos suscitados dentro de un proceso.

Atendiendo a un espíritu garantista y en aras de proteger la seguridad jurídica del Estado, la Corte Constitucional considera que ha existido la vulneración al debido proceso en relación al derecho a la defensa, situación que ha causado grave daño al demandado en el juicio laboral (ahora legitimado activo en esta acción).

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por disposición 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 lo concerniente al derecho a la defensa.

<sup>11</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho constitucional, octava edición, Madrid, Marcial Pons, 2002, Pg. 489.

<sup>12</sup> Artículo 11 penúltimo inciso de la Constitución de la República vigente

<sup>13</sup> Iñaki Esparza Leibar, *El Principio del Proceso Debido*, Barcelona, José María Bosch Editor S.A., 1995, p. 100.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Dejar sin efecto la sentencia emitida por el Juez de Trabajo de Cotopaxi con sede en el cantón Latacunga, emitida el 03 de agosto de 2012; a las 10:08 y en consecuencia disponer que el presente proceso se retrotraiga hasta el momento en que se verifica la violación de los derechos constitucionales antes mencionados, es decir, al momento de la citación de la demanda, a partir de cuyo momento procesal se deberá sustanciar la causa en otro juzgado.
4. Se ordena que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi para que se proceda a su resorteo, a fin de que otro juez asuma la competencia para conocer y resolver el presente caso.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote. Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 12 de febrero de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 01884-12-EP**

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

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 12 de febrero de 2014

#### **SENTENCIA N.º 027-14-SEP-CC**

#### **CASO N.º 0126-13-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **Resumen de admisibilidad**

El señor Francisco Vicente Cánepa Acosta y la señora Cecilia Manuelita Valdez Egas, por sus propios derechos presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 22 de octubre de 2012 por el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja, dentro del juicio ejecutivo N.º 0745-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó el 23 de enero de 2013, que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 126-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y María del Carmen Maldonado Sánchez, y el juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, el 06 de marzo de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0126-13-EP.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante memorando N.º 175-CCE-SG-SUS-2013, el 11 de abril de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0126-13-EP para su conocimiento.

La jueza sustanciadora, mediante providencia del 04 de septiembre de 2013, avocó conocimiento de la acción y dispuso notificar en su calidad de legitimados activos, a los señores Francisco Vicente Cánepa Acosta y Cecilia Manuelita Valdez Egas; en su calidad de legitimado pasivo, al juez décimo noveno de lo civil de Loja; en su calidad de tercero interesado, al señor Víctor Hugo Vergara Piedra, y al procurador general del Estado.

##### **Antecedentes fácticos**

El presente caso tiene como origen la escritura de promesa de compraventa constata a fojas 64 del expediente constitucional, otorgada el 17 de julio del 2006, ante el notario vigésimo del cantón Quito, provincia de Pichincha en la que comparecen por una parte el señor Francisco Cánepa Acosta, y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, en su calidad de promitentes vendedores y por otra parte el señor Víctor Hugo Vergara Piedra, en su calidad

de promitente comprador, instrumento público mediante el cual se promete vender una superficie de aproximadamente cuarenta mil metros cuadrados que forma parte de la propiedad denominada Hacienda San Carlos o El Carmen ubicado en la parroquia de Pintag del cantón Quito, provincia de Pichincha. El precio pactado para la compraventa fue de ciento veinte y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, como garantía de la consolidación de la celebración de las escrituras definitivas. Junto a dicho instrumento, aceptaron los promitentes vendedores girar una letra de cambio a favor de Víctor Hugo Vergara Piedra, por el valor de ciento veinte y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, con vencimiento el cuatro de septiembre del dos mil seis, constante en la cláusula sexta del instrumento público que figura a fojas 65 del expediente constitucional, acordándose que: “Sin que por la existencia de la letra de cambio mencionada signifique duplicación de la obligación. Es más la parte promitente compradora [el señor Víctor Hugo Vergara Piedra] no podrá ejercer ninguna acción sin la presentación tanto de la letra de cambio como de la Escritura, lo que significa que en forma aislada dichos instrumentos, tanto la letra referida como esta promesa por si solas carecen de valor”<sup>1</sup>.

El señor Víctor Hugo Vergara Piedra, el 16 de octubre de 2009, inició un juicio ejecutivo N.º 754-2009 en la ciudad de Loja en contra del señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, por la letra de cambio anteriormente referida. En dicho juicio declaró bajo juramento que le ha sido imposible determinar el domicilio de los demandados por lo que solicitó se le cite por la prensa. Mediante sentencia dictada el 08 de febrero de 2010, se “aceptó la demanda y se dispuso que los demandados Francisco Cánepa Acosta y Cecilia Manuelita Valdez Egas paguen al accionante el capital adeudado más los intereses legales del 12.77% anual hasta la total cancelación de la obligación”.

En la fase de ejecución de la sentencia dictada en el juicio ejecutivo N.º 0754-2009, el juez décimo noveno de lo civil de Loja ordenó el embargo del bien inmueble denominado Hacienda San Carlos o el Carmen propiedad del señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, quienes señalan en la acción extraordinaria de protección que: “a través del deprecatorio al Juez Primero de lo Civil de Pichincha, con fecha 27 de septiembre de 2012, siendo a partir de este momento en que recién tenemos conocimiento del proceso que se había venido siguiendo en nuestra contra”.

El 09 de octubre de 2012, el señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas solicitaron la nulidad absoluta del juicio ejecutivo N.º 754-2009, por no haber sido citados en debida forma, y el juez décimo noveno de lo civil de Loja, mediante auto del 22 de octubre de 2012, les negó dicho petitorio por ser improcedente.

#### Detalle de la demanda

El señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, fundamentados en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección contra el auto dictado el 22 de octubre de 2012, por el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja, dentro del juicio ejecutivo N.º 0745-2009, propuesto por el señor Víctor Hugo Vergara Piedra; en lo principal manifiestan:

“[...] Indicamos al Juez, que se ha seguido el proceso ejecutivo sin cerciorarse de contar en debida forma con los suscritos como partes procesales indispensables, y que un hecho probado que mediante un ardid del actor se nos privo del derecho a la defensa por lo cual solicitamos que en apego irrestricto a las normas del debido proceso, fundamentalmente aquellas que exigen preservar el derecho al debido proceso, en especial el derecho a la defensa contemplado en el numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, en sus numerales a, b y c, que establecen que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, y ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones [...]. Del juicio ejecutivo N.º 0754-2009 en el cual se nos ha citado por la prensa, para lo cual, previamente, había declarado bajo juramento el actor señor Víctor Hugo Vergara Piedra que desconoce nuestro domicilio, cuando no solo que es fácil ubicarme a través del Ministerio del Interior, del Seguro Social, de la Empresa Eléctrica, Registro Civil, Contraloría General del Estado e incluso de la guía telefónica, en donde consta registradas líneas telefónicas a mi nombre, y en la que consta con mucha claridad cuál es mi lugar de residencia, muy al contrario, en defecto de mencionar nuestro domicilio, incurre en perjurio, pues, ya previamente se nos hizo citar en nuestro domicilio dentro del juicio de requerimiento signado con el N.º 2008-1275 instaurado en el Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha.[...]. Violando nuestro derecho constitucional relacionado con la seguridad jurídica, [...] y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador”.

#### Pretensión y pedido de reparación

El accionante expresamente solicita lo siguiente:

“Solicito a Ustedes que, aceptando favorablemente la presente acción extraordinaria de protección interpuesta sobre el auto dictado en fecha 22 de octubre del 2012, a las 14h20, se declaren violados los derechos constitucionales de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e interés de los suscritos en el proceso legal, al tenor de lo prescrito en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República del Ecuador, dejando constancia que el auto impugnado, ha sacrificado la garantía del debido proceso [...] ordenando en consecuencia, nuestra reparación integral, esto es, que el proceso se retrotraiga hasta el momento en que se determinó la violación de los derechos constitucionales antes mencionados”.

<sup>1</sup> Escritura de Promesa de Compraventa N.º 2823 otorgada en la Notaría Vigésima Octava del Cantón Quito, por Francisco Cánepa Acosta y su Cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas a favor del señor Víctor Hugo Vergara Piedra.

### Decisión judicial que se impugna

**Auto dictado el 22 de octubre de 2012, por el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja, dentro del juicio ejecutivo N.º 0745-2009, presentado por el señor Víctor Hugo Vergara Piedra**

“Vistos: A fs. 53 a 58 de los autos, comparecen los señores Ing. Francisco Vicente Cánepa Acosta y Cecilia Manuelita Valdez Egas, solicitando la nulidad absoluta del proceso, quienes consideran que su pedido es un mecanismo idóneo para conseguir la restitución de sus derechos; al efecto se observa y dispone. “Dada la naturaleza del juicio ejecutivo, dentro el cual no se pretende la declaración de un derecho sino que se ejecute el existente, contenido dentro del título ejecutivo, no procede la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada, la misma que tiene el carácter de cosa juzgada formal y no material”. (Jurisprudencia de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, caso 167-2011, sentencia 14 de mayo de 2011, Registro Oficial N.º 361, 4 de julio 2011). De conformidad con lo prescrito en el artículo 301 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil, y por lo anotado en líneas anteriores, no se atiende lo peticionado por los comparecientes por ser improcedente.- Hágase saber.-”.

### Audiencia pública

El 19 de septiembre de 2013, se realizó la audiencia pública de la presente causa, convocada por la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra, con providencia del 04 de septiembre de 2013. En esta diligencia intervinieron en su calidad de legitimado activo, el doctor Galo Patricio Vizcarra Viteri, en representación de los señores Francisco Vicente Cánepa Acosta y Cecilia Manuelita Valdez Egas; en su calidad de tercero interesado, en representación del señor Víctor Hugo Vergara Piedra, el doctor Adolfo Moreno Bravo; en su calidad de legitimado pasivo no comparece el juez décimo noveno de lo civil de Loja, ni la Procuraduría General del Estado a pesar de haber sido notificados oportuna y en debida forma.

## 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, y de acuerdo con artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

“La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”<sup>2</sup>.

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

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

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial suplemento N.º 364 del 17 de enero de 2011.

### Análisis constitucional

Con estas consideraciones, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La citación realizada dentro del juicio ejecutivo N.º 0745-2009, seguido en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja ¿vulnera la garantía del debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal a, b, c), el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82) y la tutela judicial efectiva (artículo 75)?**

Con relación a los derechos constitucionales que los legitimados activos afirman que les han sido vulnerados, la Corte Constitucional puntualiza que en primer lugar empezará por analizar lo que corresponde al debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa, para en un segundo momento analizar el derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

### Debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa

El artículo 76 numeral 7 literales a, b, c de la Constitución de la República del Ecuador, determina:

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

[...]

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

- a) “Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones [...]”.

En lo que corresponde al debido proceso en lo relativo al derecho a la defensa la Corte Constitucional, para el período de transición se ha pronunciado en los siguientes términos: “[...] En relación al derecho al debido proceso plasmado en el artículo 76 de la Constitución de la República, se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N.º 0422-09-EP del 09 de diciembre del 2009.

En lo relacionado al derecho a la defensa la Corte Constitucional ha manifestado que: “El derecho a la defensa forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho de defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia”<sup>4</sup>.

En el presente caso, los accionantes señalan lo siguiente: “Indicamos al Juez, que se ha seguido el proceso ejecutivo sin cerciorarse de contar en debida forma con los suscritos como partes procesales indispensables, y que un hecho probado que mediante un ardid del actor se nos privó del derecho a la defensa por lo cual solicitamos que en apego irrestricto a las normas del debido proceso, fundamentalmente aquellas que exigen preservar el derecho al debido proceso, en especial el derecho a la defensa contemplado en el numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, en sus numerales a, b y c,”<sup>5</sup>.

Con lo antes señalado y del análisis del caso *sub judice*, esta Corte Constitucional constata que en la demanda, dentro del juicio ejecutivo N.º 0754-2009, a fojas 05 el señor Víctor Hugo Vergara Piedra indica que: “A los cónyuges, señores: Francisco Vicente Cánepa Acosta y Cecilia Manuelita Valdez Egas, a quienes y a pesar de mis constantes averiguaciones, declaro bajo juramento que me ha sido imposible determinar el actual domicilio y residencia de los demandados, solicito, que se los cite en la forma prevista en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, es decir por la prensa”.

Se debe considerar el derecho que tienen las partes a estar debidamente informadas sobre las acciones seguidas en su contra a través de la citación. Así el artículo 73 del Código de Procedimiento Civil señala que la citación es: “[...] el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos” por lo que se entiende a la citación como el acto procesal por medio del cual se anuncia al demandado la sujeción al órgano jurisdiccional y la de convertir en litigioso un derecho; en otras palabras, la citación da comienzo a la litispendencia y esta constituye la relación jurídico procesal.

Los efectos de la citación, de conformidad con el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, son: “1.- Dar prevención en el juicio al juez que mande hacerla; 2.- Interrumpir la prescripción; 3.- Obligar al citado a comparecer ante la jueza o el juez para deducir excepciones; 4.- Constituir al demandado poseedor de mala fe, e impedir que haga suyos los frutos de la cosa que se le demanda, según lo dispuesto en el Código Civil; y, 5.- Constituir al deudor en mora, según lo prevenido en el mismo Código”.

Por lo anteriormente mencionado, se establece que la citación es una solemnidad sustancial común a todos los juicios y así lo determina el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo del 2013.

<sup>5</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección a fojas 74 del juicio ejecutivo N.º 0754-2009, seguido en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja.

Establecidos los parámetros de la citación en el presente caso, se evidencia que el juez décimo noveno de lo civil de Loja, prosiguiendo la tramitación de la causa, dispuso: “Cítese a los demandados y por cuanto bajo juramento se afirma la imposibilidad de poder determinar la residencia de los mismos, se dispone citarlos por la prensa, conforme lo determina el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil”<sup>6</sup>; lo cual se llevó a cabo mediante tres publicaciones los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2009 en el diario La Hora, conforme consta a fojas 09 los recortes correspondientes y la razón de la secretaria del Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja.

El artículo 82 del Código de Procedimiento Civil<sup>7</sup>, determina la forma de citación por la prensa para la persona cuya individualización o residencia sea imposible determinar.

Del análisis pormenorizado de la causa *sub examine* esta Corte evidencia que dentro del proceso la citación realizada adolece de irregularidades puesto que el conocimiento del domicilio de los cónyuges Cánepa Valdez por parte del actor del juicio ejecutivo N.º 0745-2009 se comprueba, entre otros, con los siguientes instrumentos públicos:

- En el juicio ejecutivo N.º 0754-2009 a fojas 46, se encuentra copia de la escritura de promesa de compraventa suscrita por el señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, en su calidad de promitentes vendedores y el señor Víctor Hugo Vergara Piedra, en su calidad de promitente comprador en donde consta que los comparecientes son “domiciliados en la ciudad de Quito”<sup>8</sup> y que el señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge “son propietarios del inmueble denominado

hacienda San Carlos o El Carmen, ubicado en la parroquia de Pintag, del cantón Quito, Provincia de Pichincha”<sup>9</sup>.

- En el juicio ejecutivo a fojas 45 consta la citación judicial para la señora Cecilia Manuelita Valdez Egas, dentro del juicio de requerimiento<sup>10</sup> N.º 1275-2008, seguido en el Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha en donde figura que el señor Víctor Hugo Vergara Piedra, actor en dicho proceso de requerimiento sostiene que: “A los demandados [el señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas] se los citará en su casa de habitación, ubicada en la Hacienda “San Carlos o el Carmen”, ubicado en la parroquia de Pintag, del cantón Quito, jurisdicción de la provincia de Pichincha”.
- A fojas 28 del juicio ejecutivo figura el certificado del Registro de la Propiedad<sup>11</sup> que corrobora que los señores Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas son propietarios de la hacienda El Carmen, antes San Carlos, situada en la parroquia Pintag.

Por lo expuesto, esta Corte observa sin duda que el señor Víctor Hugo Vergara Piedra suscribió, con los ahora accionantes, una escritura de promesa de compraventa signada con el N.º 2823 ante el notario vigésimo octavo del cantón Quito que garantiza la venta de parte del bien inmueble donde residían los accionantes e incluso, siguió un juicio de requerimiento N.º 1275-2008 en contra de los señores Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, especificando en todos estos actos sus domicilios.

En virtud de lo anterior, es necesario considerar que aunque el actor de la demanda ejecutiva aduce desconocer el domicilio del demandado e inicia el proceso en otra jurisdicción citándolo por la prensa, el juez debe tomar las debidas provisiones respecto de la notificación por la prensa a los demandados. Al respecto, por ejemplo, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia ha manifestado que: “El Código de Procedimiento Civil ha previsto la citación por la prensa como un medio extremo cuando es imposible determinar la residencia del demandado. Es indudable que en un conglomerado social en donde habitan tantas personas en muchos casos sea difícil conocer el lugar donde habita la persona contra quien se va a dirigir una demanda; pero ese

<sup>6</sup> Fojas 8 vuelta, del juicio ejecutivo N.º 0754-2009 del Juzgado Decimo Noveno de lo Civil de Loja.

<sup>7</sup> Código de Procedimiento Civil, “Art. 82.- A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que la jueza o el juez señale. La publicación contendrá un extracto de la demanda o solicitud pertinente, y de la providencia respectiva. La afirmación de que es imposible determinar la individualidad o residencia de quien deba ser citado, la hará el solicitante bajo juramento sin el cumplimiento de cuyo requisito, la jueza o el juez no admitirá la solicitud. Cuando deba citarse a herederos, a los conocidos se citará personalmente o por boleta y a los desconocidos o cuya residencia fuere imposible determinar, en la forma prevista por los incisos precedentes. Los citados que no comparecieron veinte días después de la última publicación, podrán ser considerados o declarados rebeldes”.

<sup>8</sup> Escritura de Promesa de Compraventa N.º 2823, de aproximadamente cuarenta mil metros cuadrados del bien inmueble denominado hacienda San Carlos o El Carmen del 17 de julio de 2006, suscrita en la Notaría Vigésimo Octava del cantón Quito provincia de Pichincha, otorgada por el señor Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas a favor del señor Víctor Hugo Vergara Piedra.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Juicio de Requerimiento N.º 1275-2008, que es presentado por el señor Víctor Hugo Vergara Piedra ante el Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha con el objeto de que comparezcan el señor Francisco Cánepa Acosta, y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas para que procedan a la suscripción de la escritura definitiva de la escritura de promesa de compraventa N.º 2823 del 17 de julio del 2006.

<sup>11</sup> Certificación N.º C180468308001 del Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito de 23/07/2012.

simple desconocimiento no le exonera al actor de la carga de acudir a fuentes de información factibles, tales como guías telefónicas, Registro Civil, Cedulación e Identificación, para obtener los datos necesarios para ubicar la residencia del que va a ser demandado<sup>12</sup>.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en casos similares sobre la consideración por parte del juez, quien: “[...] da por hecho la afirmación del actor, en el juicio ejecutivo, que desconocía el domicilio del demandado, sin apreciar que la citación por la prensa es una medida excepcional que procede cuando ha sido imposible determinar el domicilio, por lo que los presupuestos para su procedencia deben estimarse con estrictez y rigurosidad, no bastando la declaratoria bajo juramento, sino que el Juez deberá exigir que para la procedencia de tal citación excepcional, se demuestren las diligencias realizadas a tal efecto, y no se dé rienda suelta a argucias fraguadas por una de las partes para obstaculizar o impedir que la otra, en este caso, el demandado, comparezca al juicio y pueda ejercer su derecho a la defensa”<sup>13</sup>.

Con los señalamientos antes mencionados y de lo establecido por la Corte Constitucional, en el presente caso se observa que por parte del juez décimo noveno de lo Civil de Loja, en la sustanciación de la causa, no hubo un análisis razonado ni contrastado sobre la procedencia de la citación por la prensa, ni tampoco consta del proceso que se agotaron todos los medios posibles para determinar la residencia de los demandados y así precautelar el debido desarrollo del proceso judicial, lo que dista del proceder que esta Corte ha señalado mediante su jurisprudencia, verificándose entonces una indebida citación a los señores Francisco Cánepa Acosta y su cónyuge Cecilia Manuelita Valdez Egas, con lo que se vulneró la garantía del debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa, pues se limitó su comparencia al juicio para poder defenderse en forma oportuna y eficaz.

#### **Derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva**

Frente a las alegaciones de los accionantes de las presuntas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica y al derecho a la tutela judicial efectiva se debe manifestar que la seguridad jurídica constituye uno de los deberes fundamentales del Estado, se encuentra reconocida y garantizada por nuestra Constitución en el artículo 82 que consigna que la misma se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, para el período de transición: “La necesidad de certeza y seguridad jurídica es uno de los principios que alimentan el núcleo duro del deber ser de las formalidades y solemnidades que caracterizan a los procesos en derecho;

sin embargo, la seguridad jurídica no se agota en las meras formas, pues en muchos casos, dichas formalidades y solemnidades podrían ser el mecanismo de perpetuación de una injusticia o un sinrazón jurídico”<sup>14</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, ha señalado:

“El derecho a la jurisdicción o derecho a tutela judicial efectiva, equivale al derecho que tiene todo ciudadano de concurrir al órgano judicial en procura de justicia; constituye un derecho humano fundamental que debe estar libre de restricción y absolutamente inviolable, corresponde no solo al que estimula primero la jurisdicción, sino también al emplazado a defenderse de la pretensión de aquel. La tutela judicial no se agota con el mero acceso al órgano judicial, sino que requiere además que se cumpla la garantía del debido proceso, cuyo meollo radica en el derecho a la defensa, que responde al impulso natural de la defensa, instinto atávico del ser humano a la postre convertido en derecho objetivo por el ordenamiento positivo<sup>15</sup>”.

Para continuar con el análisis debemos considerar lo que mencionó la Corte Constitucional, para el período de transición, al referirse a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y su relación con la garantía del debido proceso, determinando que: “Los tres principios constitucionales mencionados están íntimamente relacionados con el accionar judicial en la protección de derechos, y su vulneración constituye condición sustantiva para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, en tanto sirven como medio y fin de la protección de derechos en sede judicial”<sup>16</sup>.

En el caso *sub judice*, la Corte Constitucional establece que con la indebida citación por la prensa, comprobada en el punto anterior, que ocasiona la vulneración del debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa, se configura también una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la inobservancia de la normativa previa que regula la citación por la prensa, todo lo cual causó la imposibilidad de obtener una efectiva tutela de los derechos.

### **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:

<sup>12</sup> Sentencia N.º 159-2001 de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia publicada en el Registro Oficial N.º 353 el viernes 22 de junio del 2001.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 0583-09-EP del 11 de mayo del 2010.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 015-10-SEP-CC; caso N.º 0135-09-EP del 15 de abril del 2010.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 0583-09-EP del 11 de mayo del 2010.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, suplemento del Registro Oficial N.º 777, 29 de agosto de 2012.

**SENTENCIA**

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en lo concerniente al derecho a la defensa, el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medida de reparación se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja, el 08 de febrero de 2010, en el juicio ejecutivo N.º 0754-2009.
  - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se verifica la vulneración de los derechos constitucionales antes mencionados; es decir, al momento de la calificación de la demanda en cuya providencia se dispone la citación.
  - 3.3. Que el expediente sea devuelto a Corte Provincial de Justicia de Loja con el fin de que previo sorteo, otro juez asuma la competencia para conocer y resolver el presente caso.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 12 de febrero del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0157-12-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el martes 25 de febrero del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... - f.) Ilegible.- Quito, a 10 de marzo de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.



**REGISTRO OFICIAL**  
ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

# Suscríbase



**Quito**  
Avenida 12 de Octubre N 23-99 y Wilson  
Edificio 12 de Octubre - Segundo Piso  
Teléfonos: 2234540 - 2901629 Fax: 2542835

**Guayaquil**  
Malecón 1606 y 10 de Agosto  
Edificio M. I. Municipio de Guayaquil  
Teléfono: 2527107

**Almacén Editora Nacional**  
Mañosca 201 y 10 de Agosto  
Telefax: 2430110



[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

