



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### S U P L E M E N T O

**Año III - Nº 597**

**Quito - Jueves 15 de  
diciembre del 2011**

**Valor: US\$ 2.50 + IVA**

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

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N 16-114 y Pasaje Nicolás Jiménez

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

Distribución (Almacén):  
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  
Impreso en Editora Nacional

1.000 ejemplares -- 80 páginas

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

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

### SUMARIO:

Págs.

#### CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

##### DICTAMEN:

- 013-11-DTI-CC** Dictaminase que las disposiciones contenidas en el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” suscrito en la ciudad de Nueva York el 24 de septiembre del 2010, guardan armonía con la Constitución, en consecuencia, declárase su constitucionalidad ..... 2

##### SENTENCIAS:

- 004-11-SIS-CC** Acéptase la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta por el señor Luis Rosmon Lara Tapia y declárase el incumplimiento por parte de la Comandancia General de Policía y Consejo Superior de Policía 9
- 009-11-SCN-CC** Niégase la consulta de constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público ..... 19
- 010-11-SCN-CC** Dispónese que los jueces consultantes estarán a lo resuelto anteriormente por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en las consultas de constitucionalidad sobre el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ..... 28
- 011-11-SCN-CC** Deséchase la consulta de inconstitucionalidad plateada por el Ab. César Hermida Alvarado, Juez Tercero de Tránsito del Guayas, respecto del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ..... 30

	Págs.
012-11-SCN-CC Declárase que el inciso cuarto, última parte del artículo 440 del Código del Trabajo, no contradice ni vulnera norma constitucional alguna, en tanto se lo interprete al tenor literal, es decir, sin incluir como posibles legitimados activos a los empleadores .....	33
029-11-SEP-CC Decláranse vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la motivación, seguridad jurídica y propiedad, previstos en los artículos 75; 76, numeral 7 literal l); 82 y 321 de la Constitución de la República; acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por Inés Carmelita López Martínez; y, déjase sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, dentro del juicio de inscripción de escritura signado con el N° 070-2009 ...	38
034-11-SEP-CC Declárase la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica y acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora .....	46
035-11-SEP-CC Declárase la vulneración del derecho constitucional a la motivación, disposición prevista en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Carta Magna	58
037-11-SEP-CC Declárase que la sentencia impugnada y la tramitación de la causa violan los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso y a la seguridad jurídica y acéptase parcialmente la acción planteada por el señor Gustavo de Jesús de la Torre Pólit en contra de la sentencia emitida el 29 de septiembre del 2005, dictada por el Juez Tercero Ocasional del Trabajo, dentro del juicio N° 196-2004	63
040-11-SEP-CC Decláranse vulnerados en las sentencias impugnadas los artículos 76 numeral 1, y 173 de la Constitución de la República y acéptase la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Ing. Com. Javier Jorge Yáñez Barrera, Gerente Regional del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y apoderado especial del Arq. Walter Rodrigo González Kelz, Gerente General y como tal representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda	68

	Págs.
042-11-SEP-CC Declárase que no se han violado derechos constitucionales en el trámite del juicio y sentencias que se impugnan y deséchase la acción extraordinaria de protección planteada por María Dolores Eljuri Vega, mediante la cual pretendía que se suspenda la ejecución de las sentencias dictadas por los señores Juez Segundo de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en primera instancia, y jueces de la Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil .....	76
<b>ORDENANZA MUNICIPAL:</b>	
- Concejo Municipal del Cantón Chambo: Para el cobro del impuesto sobre los vehículos .....	79

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**DICTAMEN N.º 013-11-DTL-CC**

**CASO N.º 0053-10-TI**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN**

Juez constitucional (a) ponente: Dr. Freddy Donoso P.

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.5590-SNJ-10-1612 del 29 de octubre del 2010, pone en conocimiento de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA SOBRE LAS CONDICIONES DE SUPRESIÓN DE LAS FORMALIDADES DE VISADO EN VIAJES MUTUOS DE LOS CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y DE LOS CIUDADANOS DE LA FEDERACIÓN RUSA" suscrito en la ciudad de Nueva York el 24 de septiembre del 2010, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, previo sorteo, remite el caso N.º 0053-10-TI al Dr. Patricio Pazmiño Freire, juez a quien le correspondió sustanciar el presente caso.

El Dr. Patricio Pazmiño Freire, como juez constitucional ponente, de conformidad con lo que establecen los artículos 107 numeral 1, 108, 109 y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 69 y 71 numeral 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, determina su competencia para efectos de control respecto al dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa y control automático de constitucionalidad de los Tratados y Convenios Internacionales.

Con fecha 30 de mayo del 2011, el juez constitucional sustanciador remite a la Secretaría General de la Corte Constitucional el informe respectivo, a fin de que sea conocido por el Pleno del organismo, el que en sesión extraordinaria del jueves 01 de septiembre del 2011, aprobó el informe presentado. Mediante providencia del 01 de septiembre del 2011 a las 18h40, por disposición del Pleno del Organismo se publica el texto del instrumento internacional en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 536 del viernes 16 de septiembre del 2011 y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

## **II. TEXTO DEL ACUERDO**

### **“ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA FEDERACION DE RUSIA SOBRE LAS CONDICIONES DE SUPRESION DE LAS FORMALIDADES DE VISADO EN VIAJES MUTUOS DE LOS CIUDADANOS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y DE LA FEDERACION DE RUSIA**

El Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República del Ecuador, denominados adelante “las Partes”,

Guiados por el deseo de desarrollar las relaciones amistosas entre ambos Estados,

Con el objetivo de facilitar recíprocamente las formalidades de viajes mutuos de los ciudadanos de sus Estados.

Han Acordado lo siguiente:

#### **Artículo 1**

Los ciudadanos del Estado de una Parte, que porten un pasaporte vigente excepto pasaportes diplomáticos, de servicio, oficiales y especiales, que dan el derecho de cruzar la frontera (denominados adelante “pasaportes”) podrán entrar (salir, pasar de tránsito y permanecer) en el territorio del Estado de la otra Parte sin visa por 90 días durante cada

periodo de 180 días, desde el momento de su primera entrada.

Los ciudadanos del Estado de una Parte, que deseen permanecer o residir en el territorio del Estado de la otra Parte más de 90 días o ejercer actividad laboral o comercial, deben adquirir el visado correspondiente en la representación diplomática u oficina consular de este Estado en concordancia con la legislación del Estado de entrada.

#### **Artículo 2**

Las Partes, lo más pronto posible se informarán por la vía diplomática acerca de cambios del régimen de entrada (permanencia y salida) de los ciudadanos extranjeros en los territorios de sus Estados.

#### **Artículo 3**

Los ciudadanos del Estado de una Parte, entrarán en el territorio del Estado de la otra Parte a través de los puntos fronterizos abiertos para comunicación internacional de los pasajeros.

#### **Artículo 4**

Los ciudadanos del Estado de una Parte, durante su permanencia en el territorio del Estado de la otra Parte estarán sometidos a las leyes y reglamentos de dicho Estado, incluido los requisitos del régimen aduanero, fronterizo y migratorio, financiamiento de viajes, reglamentos de registro, traslado y prolongación del plazo de permanencia.

#### **Artículo 5**

Este Acuerdo no afecta el derecho de los organismos pertinentes de cada Estado Parte de negar la entrada o permanencia de los ciudadanos del Estado de la otra Parte en el territorio de su Estado.

#### **Artículo 6**

Los ciudadanos del Estado de una Parte, cuyos pasaportes hayan expirado o se encuentren extraviados, robados o deteriorados durante su permanencia en el territorio del Estado de la otra Parte, pueden abandonar el territorio del Estado de presencia con los pasaportes nuevos o con los documentos provisionales que certifican identidad y aseguran el derecho de regresar al Estado de su ciudadanía, otorgados por la representación diplomática u oficina consular del Estado de su Ciudadanía, sin necesidad de tener permiso de parte de los organismos pertinentes del Estado de presencia.

Los ciudadanos del Estado de una Parte que no puedan salir del territorio del Estado de la otra Parte durante el plazo indicado en el Artículo 1 de este Acuerdo por la Causa de fuerza mayor (desastre, enfermedad, etc.) que se certifique con documentos o con otra forma de confirmación auténtica, tienen que recibir el permiso de permanecer en el territorio del

Estado de esta Parte según su legislación durante el tiempo necesario para abandonar su territorio.

#### Artículo 7

Cada Parte, por razones de la seguridad, o de protección del orden público, o para proteger la salud de la población, puede suspender total o parcialmente la vigencia de este Acuerdo. Tal decisión se comunicará a través de la vía diplomática a la otra parte, por lo menos 72 horas antes de su entrada en vigor.

La Parte que tome la decisión de suspender la vigencia de este Acuerdo por razones indicadas, informará a través de la vía diplomática lo más pronto posible a la otra Parte sobre el cese de existencia de tales razones.

#### Artículo 8

Los organismos pertinentes de las Partes intercambiarán, a través de la vía diplomática, muestras de los pasaportes por lo menos 30 días antes de la fecha de la entrada en vigor de este Acuerdo.

Los organismos pertinentes de las Partes se informarán sobre la introducción de los nuevos pasaportes, sobre las modificaciones de los pasaportes que ya se usan, así como entregarán a través de la vía diplomática las muestras de los pasaportes nuevos y modificados, por lo menos con 30 días de anticipación a la aplicación o a que dichas modificaciones entren en vigencia.

#### Artículo 9

Este Acuerdo no afectará los derechos y obligaciones de cada una de las Partes, que provienen de otros Convenios internacionales en que toma parte su Estado.

#### Artículo 10

Este Acuerdo entrará en vigencia 60 días después de la fecha de recibido por vía diplomática, de la última notificación escrita sobre el cumplimiento de las Partes de los procedimientos legales, necesarios para su entrada en vigor.

El presente Acuerdo tendrá una duración indefinida. Cualquiera de las Partes podrá darlo por terminado notificando por escrito a la otra Parte, a través de canales diplomáticos. En este caso el presente Acuerdo permanecerá como tal hasta por 90 días después de la fecha de tal notificación.

Hecho en la ciudad de Nueva York el 24 de septiembre de 2010, en dos ejemplares, cada uno en los idiomas español y ruso, siendo los dos textos de idéntico valor.

Por el Gobierno de la República de Ecuador

f.) Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Por el Gobierno de la Federación Rusia

f.) Sergey V. Lavrov, Ministro de Asuntos Exteriores.”

#### Intervención de la Presidencia de la República

Mediante oficio N.º T.5590-SNJ-10-1612 del 29 de octubre del 2010 (fs. 08), el secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República manifiesta:

Que el objetivo del Acuerdo es que los ciudadanos de un Estado Parte puedan entrar en el territorio de otro Estado Parte sin visa por 90 días durante cada período de 180 días, desde el momento de su primera entrada.

Señala que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del presidente de la República, estos deben ser puestos a conocimiento de la Corte Constitucional, la cual debe resolver si requieren o no aprobación legislativa.

Finalmente manifiesta: “Salvo mejor criterio, no considero procedente que el estatuto requiera aprobación legislativa, en razón de que no se encuentra en los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución de la República, puesto que el presente Estatuto no contiene compromiso alguno de expedir, modificar o derogar una ley y más bien guarda relación con la normativa ecuatoriana”.

Adicionalmente, mediante escrito presentado el 25 de mayo del 2011 a las 16h52, el Dr. Alexis Mera Giler adjunta copia certificada del Decreto Ejecutivo N.º 1246 del 08 de agosto del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 408 del 21 del mismo mes y año, en el que se le “(...) faculta a comparecer a nombre y en representación del señor Presidente Constitucional de la República, ya sea como actor o como demandado ante la Corte Constitucional”, acreditando su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República; por lo tanto, su comparecencia en la presente causa ha sido legitimada.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen, conforme a lo previsto en su parte pertinente en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010.

Sobre la base de las atribuciones conferidas en el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte es competente para realizar el presente control y emitir un informe sobre la necesidad de aprobación legislativa, informe previo que fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 01 de septiembre del 2011. En dicho informe se estableció que el Acuerdo en estudio es un instrumento internacional que se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.

Según lo establece el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los tratados internacionales que requieran aprobación legislativa tendrán un control automático de constitucionalidad antes de su ratificación, previo a iniciarse el respectivo proceso de aprobación legislativa.

Para resolver la presente causa, esta Corte procede a efectuar el análisis correspondiente.

#### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos del control constitucional de los tratados internacionales**

El control respecto a la constitucionalidad de un determinado instrumento que contenga disposiciones de carácter normativo no puede estar exento del análisis de compatibilidad de aquella normativa con la Constitución de la República. En aquel sentido la propia Carta Fundamental consagra en su artículo 417 que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución [...]”, correspondiéndole suscribir o ratificar aquellos tratados u otros instrumentos internacionales al presidente de la república. En aquel sentido, el apego al texto constitucional de estos instrumentos internacionales y de la normativa en ellos contenida debe ser evidente y cualquier vulneración de esta normativa con el texto constitucional comportará una causal para demandar la inconstitucionalidad de dicho instrumento o, a su vez, no permitirá que el mismo pueda ser ratificado por parte del presidente de la república.

“El sentido del control previo de inconstitucionalidad [...] es evitar que un tratado internacional contrario a la Constitución entre en vigor. Dicha entrada en vigor significará no solo la presencia en el ordenamiento jurídico interno de una norma inconstitucional, sino también la adquisición de compromisos externos que resulten opuestos al ordenamiento jurídico fundamental”<sup>1</sup>.

En aquel sentido constan varios mecanismos para ejercitar dicho control de constitucionalidad tratándose de los instrumentos internacionales; surge así el dictamen respecto a la aprobación legislativa, control constitucional previo a la aprobación legislativa y el control sobre las resoluciones mediante las cuales se imparte la aprobación legislativa. El primero de aquellos fue objeto de pronunciamiento de este Organismo en decisión adoptada el 01 de septiembre del 2011, en tal virtud se establece que el presente “Acuerdo

entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” requiere de una aprobación legislativa.

Está plenamente justificado el control constitucional dentro de la vida jurídica de cada uno de los Estados; aquel control se hace extensivo también al ámbito del Derecho Internacional, y en la especie a los tratados, acuerdos y convenios internacionales, ya que si bien aquel mecanismo de control se ha producido para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y judicial), las temáticas abordadas dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor. En nuestro medio la principal fuente de legitimidad en la suscripción de un tratado o convenio internacional está dada por el respeto a las normas constitucionales.

El tratado, convenio o acuerdo, como en el caso concreto, para alcanzar su validez completa tiene que ser celebrado y ratificado solemnemente, para lo cual requiere un proceso previo, y este es el control formal de la constitucionalidad previa, considerando que: “Un punto esencialmente delicado es el de la constitucionalidad de los tratados y más instrumentos internacionales. En primer término su negociación, suscripción, ratificación y entrada en vigencia, tiene que seguir las normas constitucionales, pues de otro modo serían formalmente inconstitucionales”<sup>2</sup>; argumento aceptado por esta Corte.

En el ámbito del Derecho Internacional se desprende de la Convención de Viena respecto a los Derechos de los Tratados, el conocido principio “*pacta sunt servanda*”, por medio del cual, aquellos deben ser respetados de buena fe; a su vez que en su artículo 27 se dispone que un: “Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”; lo cual determina que les corresponde a los Estados suscriptores el compromiso de respetar y adaptar su normativa interna a los preceptos contenidos en un instrumento internacional, que incluye un mayor compromiso por parte del Estado suscriptor de asumir disposiciones que no violen la normativa constitucional.

En lo que respecta a nuestro país, la Constitución ecuatoriana, en el artículo 416, determina que: “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: (...) 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones

<sup>1</sup> Pablo Pérez Tremps, “Los procesos constitucionales: La experiencia española”, Editorial Palestra, Lima, 2006, pág. 93

<sup>2</sup> Juan Larrea Holguín. “Supremacía de la Constitución y Tratados Internacionales” en FORO, Num. 1, Quito, UASB / Corporación Editora Nacional, 2003, pp. 243.

asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos”.

El artículo 438 de la Constitución establece: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional (...)”. Como se puede apreciar, la norma constitucional es clara en el sentido de que previo a la ratificación de un tratado internacional por parte de la Asamblea Nacional, se requiere el dictamen de constitucionalidad del mismo, efectuado por la Corte Constitucional. Aquí una salvedad: la Corte Constitucional en su dictamen N.º 0003-09-DTI-CC (caso N.º 0001-09-TI) ha dicho lo siguiente:

“El dictamen que emita esta Corte Constitucional, constituye un paso previo a la aprobación o no por parte de la Asamblea Nacional del texto del Tratado en cuestión. Aquí cabe puntualizar que el término ratificación no es sinónimo de aprobación. Esta diferencia claramente es recogida por la doctrina constitucional, misma que establece cuál es el itinerario normal de un Tratado<sup>3</sup>. Así, de acuerdo a la Constitución, le corresponde a la Presidenta o Presidente de la República la ratificación de los Tratados y otros instrumentos internacionales (artículo 418) de modo directo, o, en su defecto, mediante referéndum solicitado por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República (artículo 420) de modo indirecto. La Asamblea Nacional aprueba el texto del Tratado - no lo ratifica - siempre y cuando se cumplan los presupuestos normativos consagrados en el artículo 419 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8”.

Esta puntualización efectuada por la Corte es muy importante, habida cuenta de la aparente confusión en que habría incurrido el Constituyente: aprobación y ratificación. Así, la Corte Constitucional, en el caso *sub examine*, verificará si el texto del tratado es compatible o no con la Constitución, previo a la aprobación del mismo por parte del legislativo, por tratarse de un acuerdo que se encasilla dentro del numeral 4 del artículo 419 de la Constitución, referente a derechos y garantías, en virtud de que se refiere específicamente al derecho de entrar y salir libremente del país (artículo 66 numeral 14 CRE).

**Análisis de compatibilidad del Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa**

El análisis de compatibilidad del Acuerdo comprende tanto un control formal como un control material; respecto del

control formal se debe establecer si dicho instrumento internacional ha cumplido con las formalidades para su suscripción.

El control formal no es otra cosa que examinar si el tratado fue suscrito de conformidad con el artículo 418 de la Constitución, que determina: “A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales. La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido (...)” A fojas 1 a 3 del expediente consta el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” suscrito por el Eco. Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Si bien la norma constitucional establece que la suscripción de un tratado corresponde al presidente de la república, no es menos cierto que los ministros de Relaciones Exteriores actúan con plenos poderes en representación de un Estado para la celebración de un tratado, de conformidad con el artículo 7 numeral 2, literal *a* de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>4</sup>, instrumento ratificado por el Estado ecuatoriano el día 28 de julio del 2003, publicado en el Registro Oficial N.º 134. Por lo tanto, el Ministro de Relaciones Exteriores tenía competencia para suscribir el acuerdo que es objeto de análisis, pues actuó a nombre y en representación del Estado ecuatoriano.

Así, se ha cumplido con dos de los cuatro pasos por los que necesariamente transita un tratado previo a su entrada en rigor, a saber: suscripción del mismo y control de constitucionalidad por parte de esta Corte. Inmediatamente después, corresponde al legislativo y luego al ejecutivo la aprobación y ratificación, respectivamente. Esta Corte deja expresa constancia de la necesidad de que en el presente caso se observe lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución; por lo tanto, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” es compatible formalmente con la Constitución.

Por otro lado, el control material se refiere a examinar integralmente el texto del acuerdo con la Constitución. En este sentido, la Corte Constitucional, una vez revisado el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en

<sup>3</sup> Según el argentino Germán Bidart Campos, un Tratado transita por cuatro etapas: a). negociación, a cargo del poder ejecutivo; b). firma, a cargo del poder ejecutivo; c). aprobación, a cargo del congreso; y, d). ratificación, a cargo del poder ejecutivo. Véase, Bidart Campos, Germán: *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2008, pág. 223.

<sup>4</sup> Art. 7 numeral 2 literal a) “En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”

viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” realiza las siguientes puntualizaciones:

En lo principal, los artículos que integran el acuerdo guardan armonía con el texto constitucional; en líneas generales, son compatibles con las siguientes disposiciones constitucionales que, a juicio de la Corte, representan la esencia fundamental de la suscripción de dicho tratado internacional de carácter bilateral: en primer término, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas en movilidad humana y ejercer una correcta rectoría en política migratoria (artículo 392). En segundo lugar, el Estado ecuatoriano propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero (...) y el respeto de los derechos humanos de los migrantes, principios consagrados en el artículo 416, numerales 6 y 7. Ambos principios constitucionales guardan estrecha armonía y conexión con otros tantos principios desarrollados por la Constitución, entre ellos: artículos 9 (igualdad de derechos de las personas extranjeras); 40 (derecho a migrar y reconocimiento de que ninguna persona podrá ser considerada como ilegal por su condición migratoria); 66 numeral 14 (libertad de tránsito).

Así el artículo 1 del acuerdo determina que: “Los ciudadanos del Estado de una Parte, que porten un pasaporte vigente excepto pasaportes diplomáticos, de servicio, oficiales y especiales, que dan el derecho de cruzar la frontera (denominados en adelante “pasaporte”) podrán entrar (salir, pasar de tránsito y permanecer) en el territorio del Estado de la otra Parte sin visa por 90 días durante cada período de 180 días, desde el momento de su primera entrada. Los ciudadanos del Estado de una Parte, que deseen permanecer o residir en el territorio del Estado de la otra Parte más de 90 días o ejercer actividad laboral o comercial, deben adquirir el visado correspondiente en la representación diplomática u oficina consular de este Estado en concordancia con la legislación del Estado de entrada”; en consecuencia, el objetivo del presente artículo y del acuerdo, en general, consiste en garantizar la movilidad humana y la libertad de tránsito de los ciudadanos de cada Estado Parte, eliminando los trámites burocráticos para la obtención del visado, en los casos en que deseen entrar, salir, pasar de tránsito y permanecer en el territorio del Estado de la otra Parte, por un período de 90 días durante cada período de 180 días, desde el momento de su primera entrada, fomentando además la integración entre estos dos Países Parte, precepto reconocido constitucionalmente en el ámbito de las relaciones internacionales del Ecuador. Así, el artículo 416 numeral 6 establece: “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur [...]”.

De igual forma, el mencionado artículo garantiza los derechos de las personas migrantes al establecer que en el caso de querer permanecer o residir o realizar actividad

laborales o comerciales, regularicen su situación, ahí sí, obteniendo el visado correspondiente de acuerdo con la legislación de cada país, respetando el principio de autonomía de los pueblos, señalándose que la tramitación se realizará en la oficinas consulares de los Estados Parte ante la autoridad migratoria respectiva, lo que permite afianzar el derecho de las personas a la movilidad humana así como la no discriminación en razón de la condición migratoria, guardando coherencia con lo que determina el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (...)”.

El derecho a la movilidad humana es un derecho que se encuentra contemplado en el artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador, el mismo que determina: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria [...]”. En aquel sentido, se colige que bajo el parámetro de no considerar ilegal a ningún ser humano por su condición migratoria, razón por la cual mediante el presente acuerdo se garantiza a los ciudadanos de los Estados partes a que, de ser el caso y luego de haber transcurrido 90 días de su permanencia sin visado, regularicen su situación migratoria. La residencia temporal y permanente será entendida en los términos y requisitos que así lo establezcan las leyes de Extranjería de los Países Suscriptores, lo cual guarda coherencia con la soberanía de los Estados y su capacidad de autodeterminación para señalar su normativa interna, conforme a los preceptos constitucionales; aquello comportará en igual sentido el respeto hacia el derecho a la seguridad jurídica, dentro de cada uno de los Estados suscriptores en cuanto a su política migratoria común.

El artículo 2 del Acuerdo establece que “las Partes, lo más pronto posible se informarán por vía diplomática acerca de cambios del régimen de entrada (permanencia y salida) de los ciudadanos extranjeros en los territorios de sus Estados”, lo cual guarda estrecha relación con lo manifestado anteriormente, en el sentido de que se respeta la soberanía de los Estados y su capacidad de autodeterminación para dictar su normativa interna, y que será respetando el marco constitucional. En ese mismo sentido, el contenido de los artículos 5 y 7 establecen situaciones en las que los Estados Partes podrán negar la entrada o permanencia de los ciudadanos del Estado de la otra Parte, y por razones de seguridad, orden público, salud, suspender total o parcialmente la vigencia del Acuerdo materia de análisis,

esto último con la debida comunicación vía diplomática de un tiempo prudencial (72 horas), ratificando así el respeto de la soberanía interna de cada Estado y a su legislación interna.

El artículo 3 del Acuerdo establece los puntos por donde ingresarán los ciudadanos a los Estados de la otra Parte, y que será por los puntos fronterizos abiertos para la comunicación internacional de los pasajeros, lo que de ninguna manera contraviene el texto constitucional, por el contrario, garantiza el efectivo cumplimiento de un control migratorio y de seguridad de los Estados.

Por su parte, el artículo 4 del Acuerdo establece que “los ciudadanos del Estado de una Parte, durante su permanencia en el territorio del Estado de la otra Parte estarán sometidos a las leyes y reglamentos de dicho Estado (...)” guardando coherencia con lo establecido en el artículo 9 de la Constitución de la República, que determina: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”; aquello guarda concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 40 primer inciso.

El artículo 6 establece la condición que se debe cumplir para abandonar el territorio del Estado de presencia, cuando los ciudadanos de un Estado Parte, cuyos pasaportes hayan expirado o se encuentren extraviados, robados o deteriorados durante su permanencia en el territorio del Estado de la otra Parte, y consiste en que podrán hacerlo, mostrando nuevos pasaportes o documentos provisionales otorgados por la representación diplomática respectiva que certifiquen la identidad y aseguran el derecho de regresar a su Estado, tutelando la libre movilidad humana y el deber que tiene el Estado ecuatoriano de cumplir lo establecido en el artículo 40 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en su artículo 392, que determina: “El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria (...)”.

El artículo 8 se refiere al procedimiento que deben adoptar los organismos pertinentes de los Estados Partes para el intercambio de modelos de documentos oficiales (pasaportes) así como sus modificaciones en el caso de haberlas, dentro de un tiempo prudencial (30 días) previo a la entrada en vigencia del Acuerdo, lo que garantizará la efectiva implementación del mismo y evitará cualquier tipo de inconvenientes; así también en el artículo 9 se establece el respeto a los demás Convenios Internacionales de los que los Estados Partes son suscriptores.

Finalmente, el artículo 10 señala que el presente acuerdo entrará en vigencia 60 días después de la fecha de la de la última nota diplomática por medio de la cual las Partes informen el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales para tal efecto. De igual manera se establece que su duración será indefinida, pudiendo darse por terminado por cualquiera de las partes mediante notificación escrita, por vía diplomática, surtiendo efectos 90 días después de la fecha de recibo de la notificación.

Por lo expuesto se establece que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de

las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa”, guarda concordancia y armonía con la Constitución de la República del Ecuador, tanto en su ámbito formal como material.

A lo largo de este instrumento internacional se ve inmerso el derecho a la movilidad humana, abarcando disposiciones respecto a los flujos migratorios enmarcados dentro del respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes nacionales de los Estados suscriptores, lo cual guarda concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce los derechos de las personas a entrar y salir libremente del país.

En fin, el contenido integral del Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa, objeto de control de constitucionalidad, guarda conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, al tutelar derechos constitucionalmente reconocidos y al instrumentalizar y señalar parámetros dentro de los cuales el presente instrumento internacional sea aplicado materialmente.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, emite el siguiente:

#### DICTAMEN

1. Dictamina que las disposiciones contenidas en el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos de la República del Ecuador y de los ciudadanos de la Federación Rusa” suscrito en la ciudad de Nueva York el 24 de septiembre del 2010, guardan armonía con la Constitución; en consecuencia, se declara su constitucionalidad.
2. Notificar al señor presidente constitucional de la república para que se continúe con el trámite pertinente.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernano Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire,

sin contar con la presencia de los doctores: Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, en sesión del día miércoles 16 de noviembre de dos mil once.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de mayo del 2011

**SENTENCIA N.º 004-11-SIS-CC**

**CASO N.º 0052-10-IS**

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

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Patricio Herrera Betancourt.

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

**Resumen de admisibilidad y sustanciación**

El 15 de septiembre del 2010 a las 11h54, el señor Luis Rosmon Lara Tapia presentó ante esta Corte Constitucional la presente acción de incumplimiento de sentencia, mediante la cual solicita que se disponga al Comandante General de la Policía Nacional, que dé estricto e inmediato cumplimiento a la resolución del 14 de junio del 2006, dictada por el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, doctor Andrés Romero Albán, dentro de la acción de amparo N.º 456-2006-GB, en la que se resolvió aceptar la acción y se ordena suspender el acto administrativo, resolución N.º 2006-033-CS-PN emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional y publicada en la Orden General N.º 046 del 07 de marzo del 2006, en la cual decreta darle de baja de las filas policiales por mala conducta profesional, al haber reincidido en el cometimiento de faltas disciplinarias.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría de la Corte Constitucional, el 15 de septiembre del 2010 a las 17h15, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, signando la presente causa con el N.º 0052-10-IS.

En virtud del sorteo efectuado, de conformidad con lo prescrito en los artículos 18 y 19 del Reglamento de

Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, el 23 de septiembre del 2010 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, correspondiendo, conforme consta en el Oficio N.º 2805-CC-SG-2010 del 28 de septiembre del 2010, al señor Juez Constitucional doctor Patricio Herrera Betancourt, actuar como Juez Ponente en la presente causa.

El 04 de octubre del 2010 a las 08h30, el Juez Constitucional doctor Patricio Herrera Betancourt, de conformidad con lo establecido en el artículo 194, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículos 18, 19 y 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su calidad de Juez Ponente, avocó conocimiento de la presente causa disponiendo que se notifique el contenido de la demanda al señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, al Comandante General de la Policía Nacional y Presidente del Consejo de Generales de la Policía Nacional, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, y remitan la documentación conforme lo determina el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El 12 de octubre del 2010 a las 16h26, el señor Comandante General de la Policía Nacional, General Fausto Patricio Franco López, presenta el informe requerido a través de providencia del 04 de octubre del 2010 y solicita que se inadmita esta acción y se convoque a Audiencia Pública, con el objeto de presentar pruebas como justificativos que se consideren pertinentes, así como explicar en forma verbal y transparente el estricto cumplimiento de la resolución, aplicación de normas, reglamentos y leyes policiales.

El 28 de octubre del 2010 a las 09h00, el Juez Ponente de la presente causa dispone: 1) convocar a audiencia pública para el día 22 de noviembre del 2010 a las 10h00, en atención a la solicitud del señor Comandante General de la Policía Nacional; 2) solicita al Juez Tercero de lo Civil de Pichincha remita el informe solicitado el día 04 de octubre del 2010 a las 08h30, para lo cual se le concede el término de 5 días; 3) notificar el contenido de la demanda a la Procuraduría General del Estado.

El 05 de noviembre del 2010 a las 08h49, el doctor Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, contestó el traslado señalando que existe ilegitimidad de personería pasiva y falta de legítimo contradictor. Bajo estos argumentos solicita la elaboración del proyecto de sentencia que rechace la demanda.

El 05 de noviembre del 2010 a las 16h14, el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, doctor Julio César Amores Robalino, presenta su informe manifestando que la sentencia en el amparo constitucional fue dictada por el señor Juez Tercero de lo Civil, doctor Andrés Romero Albán. Señala que en el presente reclamo, el señor Luis Lara Tapia dice que no marginan administrativamente en la Policía las supuestas faltas disciplinarias que afectaron su

trabajo; la policía a su vez, manifiesta que la sentencia ordena solo la reincorporación, y que en su calidad de Juez no tiene competencia para interpretar de otro modo lo ya señalado por otro Juez.

#### Detalle de la demanda

Señala el legitimado activo que el 10 de mayo del 2006, propuso una acción de amparo constitucional, que luego de practicado el sorteo de ley, la competencia y conocimiento recayó en el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha. En la acción de amparo solicitó que se ordene el reintegro inmediato a la institución policial, se ordene que se margine todas las sanciones disciplinarias, incluidos los tribunales de disciplina que constan en su hoja de vida profesional, y continuar ascendiendo a los grados inmediatos superiores con todos los derechos que le asiste la ley, desde el momento que fue separado de la institución policial hasta su reintegro. El señor juez, el día 14 de junio del 2006 a las 16h55, dictamina la correspondiente Resolución aceptando el amparo propuesto y disponiendo la suspensión definitiva del acto administrativo emitido por el Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante Resolución N.º 2006-033-CS-PN de fecha 18 de enero del 2006, publicado en la Orden General N.º 046 del 07 de marzo del 2006, en el cual decreta darle de baja de las filas policiales por supuesta mala conducta profesional, al haber reincidido en el cometimiento de faltas disciplinarias. Agrega que esta resolución no fue apelada a tiempo por parte de los personeros policiales, por lo cual la mentada resolución emitida por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha causó estado, es decir, se ejecutorió por el ministerio de la ley. Es así que el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante Resolución N.º 2006-643-CS-PN del 09 de agosto del 2006 resuelve: a) acatar la resolución dictada por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha el 14 de junio del 2006; b) solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional se digné alcanzar el respectivo Decreto Ejecutivo, mediante el cual se deje sin efecto el Decreto Ejecutivo N.º 1188 del 23 de febrero del 2006, publicado en la Orden General N.º 046 del 07 de marzo del 2006, con el cual se procede a dar de baja de las filas policiales al señor Teniente Luis Rosmon Lara Tapia, y se reintegre a las filas de la institución policial, designándole un cargo cualquiera en el servicio policial de acuerdo a su perfil.

Sostiene el accionante que a pesar de que el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha aceptó tal cual su pretensión, luego de que se reintegró a las filas policiales, las faltas disciplinarias que dieron origen a su salida de la institución policial siguen constando en su libro de vida, produciéndole daños graves e irreparables, puesto que no ha podido ascender a los grados inmediatos superiores, más bien, estas faltas están sirviendo para darle nuevamente de baja, violentando de esta manera el derecho estatuido en el artículo 76, numeral 7, literal *i* de la Constitución, que dice: "*nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia...*". Afirma que los personeros policiales siguen en el afán de dejar en firme o subsistentes las consecuencias de su salida, las cuales, como se señaló, sirven para conseguir otra vez su salida de la Institución.

Agrega que desde el año 2006 en que presentó su acción de amparo constitucional, lo único que han cumplido los personeros de la Policía Nacional es su reintegro a la

Institución, y que han pasado cerca de cinco años en que no ha podido ascender y no ha podido cobrar los sueldos o diferencias de sueldos que le correspondían por el tiempo que pasó fuera de la Institución. Afirma que se ha presentado ante diferentes Consejos Superiores de la Policía Nacional, con el objeto de que se haga justicia, y que al mismo tiempo ha presentado numerosos escritos ante el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, a fin de que conmine a los señores miembros de la Policía Nacional con el objetivo de que se cumpla su resolución, pero que lastimosamente los miembros policiales, valiéndose de muchos artificios, han dilatado de manera constante el libre desenvolvimiento del proceso y por ende la ejecución de la Resolución. Es así que el 30 de julio del 2008, el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha dispone bajo prevenciones de ley que el accionado cumpla irrestrictamente con la resolución, es decir, con respecto a la marginación de las faltas disciplinarias que ocasionaron la interposición del recurso, además que se le cancele los haberes que le corresponden desde la fecha de su salida hasta su reintegración a la Policía Nacional. Manifiesta que el 24 de marzo del 2010, mediante decreto, el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, entre otras de sus facultades, y dado que el accionado sigue incumpliendo lo resuelto por él, dispone que se envíen copias certificadas de las piezas procesales a la Fiscalía de Pichincha para que se inicie el respectivo enjuiciamiento penal por el delito de desacato y prevaricato al señor Comandante General de la Policía Nacional, por incumplir su resolución dictada y que se encuentra debidamente ejecutoriada.

Señala que el no poder ascender al grado inmediato superior, por seguir tomando en consideración faltas disciplinarias que fueron resueltas a su debido tiempo a través de la aceptación del amparo constitucional propuesto, le ha provocado graves daños en detrimento de su economía familiar, además de que sus compañeros menos antiguos ya han ascendido a grados superiores al que él ostenta, y lo más grave es que con las mismas faltas, nuevamente se le quiere dar de baja de la Institución, conforme a últimas resoluciones emitidas por parte del H. Consejo Superior de la Policía Nacional, ante lo cual estaría en una situación de perjuicio grave e inminente, pues se le quiere colocar en cuota de eliminación.

#### Pretensión Concreta

En base a los antecedentes expuestos, solicita a la Corte Constitucional que ejerza todas las facultades que la Constitución y demás leyes le atribuyen para que se cumpla la resolución emitida por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha el día 14 de junio del 2006, la cual irrestrictamente aceptó la acción de amparo constitucional propuesta en contra del señor Comandante General de la Policía Nacional.

#### Contestación a la demanda

El señor Comandante General de la Policía Nacional, General Fausto Patricio Franco López, presenta el informe requerido a través de providencia del 04 de octubre del 2010, manifestando que el Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante resolución N.º 2006-643-CS-PN del 09 de agosto del 2006, publicada en la Orden General N.º 177

de fecha 13 de septiembre del 2006, resolvió acatar la resolución dictada por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, con fecha 14 de junio del 2006, dentro de la demanda de amparo constitucional, resolución que ha sido acatada formalmente, sin embargo el accionante menciona que por “un acto de mala fe” y que por “lógico entendimiento jurídico, y hasta por sentido común lo que de fondo se dejó sin efecto a través de la resolución emitida por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, fue justamente todas y cada una de las faltas disciplinarias”, pretensión del accionante que no se puede basar en especulaciones cuando es de conocimiento general que las resoluciones deben ser claras y puntuales no pueden ser interpretadas como se quiere hacer aparecer, y si el accionante conforme manifiesta haber solicitado en su acción de amparo constitucional la marginación de sanciones disciplinarias, debió solicitar en su debido momento al señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha que realice la ampliación y aclaración para que exista orden expresa de realizar dichas marginaciones, lo cual se observa que no existe en la resolución del mencionado Juez. Agrega que llama la atención el hecho de que el accionante, mediante escrito de fecha 10 de enero del 2008 a las 17h48, solicita al señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha que ordene el cumplimiento del amparo constitucional, situación que, como queda demostrado, la Policía Nacional sí cumplió; además, astutamente, mediante escrito de fecha 12 de mayo del 2008, el accionante solicitó que el señor Juez en mención amplíe su resolución del 14 de junio del 2006, situación que es concedida por el Juez mediante providencia del 30 de julio del 2008 a las 16h36, en la que se menciona: “...a petición del accionante, se dispone que el accionado Comandante General de la Policía Nacional, cumpla con dicha resolución, esto es, respecto a la marginación de las faltas disciplinarias que ocasionaron la interposición del Recurso. Respecto a la regularización ante el ISSPOL y con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. Se le cancele los haberes que le correspondan desde la fecha de su salida hasta su reintegración a la Policía Nacional..., bajo prevenciones legales...”, orden que no existe en la resolución que menciona el señor Juez, es decir, la resolución del 14 de junio del 2006, queriendo que de forma ilegal se cumpla con el contenido de una providencia que pretende ampliar dicha resolución, lo cual bajo ningún precepto jurídico se puede aceptar, ya que las sentencias y resoluciones tienen un término específico para ser aclaradas o ampliadas, tal como lo regla el Código Adjetivo Civil. Mediante escrito del 17 de mayo del 2010, se solicitó que se revoque la providencia del 30 de julio del 2008, por cuanto está adulterando el sentido del fondo y forma de la resolución del 14 de junio del 2006, situación que no se ha resuelto. En este sentido solicita que se inadmita esta acción y se convoque a Audiencia Pública con el objeto de presentar pruebas como justificativos que se consideren pertinentes, así como explicar en forma verbal y transparente el estricto cumplimiento de la resolución, aplicación de normas, reglamentos y leyes policiales.

El doctor Néstor Arboleda, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, contestó señalando que existe ilegitimidad de personería pasiva y falta de legítimo contradictor, por cuanto la acción se ha dirigido en contra del General Inspector Freddy Martínez Pico, quien, como es de dominio público, dejó de ser Comandante General de la Policía Nacional y su

representante legal. Agrega que el actor ha efectuado una equívoca interpretación acerca del incumplimiento de la resolución, pues del propio libelo se desprende su declaración en el sentido de haber sido reintegrado a la institución policial. Señala además, que las remuneraciones del actor son pagadas automáticamente mediante los depósitos respectivos en su cuenta, dado que se halla incluido nuevamente en nómina; en el tema relativo a ascensos debe obviamente cumplirse, pero bajo estricta observancia de las normas internas de la institución jerarquizada, es decir, con el intervalo reglamentario de años de servicio entre grado y grado y reuniendo los requisitos inherentes a aprovechamiento y disciplina para el efecto. Sostiene que la ejecución de la resolución le corresponde al propio Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, por tanto las providencias emitidas por esta autoridad constituyen prueba fehaciente de que su resolución se está ejecutando. Finalmente, manifiesta que el accionante reconoce haber sido reintegrado a su puesto de servicio, por lo que no cabe la solicitud de destitución del cargo de los oficiales inmersos en el asunto que nos ocupa. Bajo estos argumentos y de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita la elaboración del proyecto de sentencia que rechace la demanda.

El señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, doctor Julio César Amores Robalino, presenta su informe manifestando que la sentencia en el amparo constitucional fue dictada por el señor Juez Tercero de lo Civil, doctor Andrés Romero Albán, con fecha 26 de agosto del 2006, misma que se halla debidamente ejecutoriada y ejecutada en conformidad a dicho fallo, y en cumplimiento del mismo, el señor Teniente de Policía Luis Rosmon Lara Tapia fue reincorporado a su puesto de trabajo en las filas de la Policía Nacional, por consiguiente no tiene competencia para aumentar ni quitar palabra alguna de lo expresado por dicho juez en su resolución, ya que hacer lo contrario significa prevaricar y atentar contra las leyes y la Constitución de la República. Agrega que no se puede bajo ningún punto de vista asumir una interpretación extensiva ni flexible de lo ya dictado por otro juez que, en su oportunidad, conoció la causa y la dictaminó, además ninguna providencia de juez alguno tiene competencia para ampliar a petición de parte lo expresado en esa sentencia. Sostiene que tampoco le corresponde efectuar un análisis o interpretación de las leyes, reglamentos y normas internas de la Policía Nacional, pues si el afectado considera tener derecho, puede acudir ante las autoridades administrativas competentes a presentar sus reclamos, ya que todo lo relacionado con la observación o falta a las Normas de Disciplina o Reglamento Interno de la Policía Nacional debe ser conocido en el orden jerárquico, pasando por el respectivo órgano regular las propias autoridades de la Policía Nacional, o en su defecto la autoridad con competencia administrativa, como es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la localidad en la que se suscitan las divergencias administrativas, pues se trata de un asunto de jurisdicción contencioso administrativa, por consiguiente, el Juez Civil carece de competencia para atender los reclamos planteados en una forma posterior a los dictaminados en la sentencia del amparo constitucional, o actualmente conocida como acción de protección. Finalmente, señala que en el presente reclamo, el señor Luis Lara Tapia dice que no marginan

administrativamente en la Policía las supuestas faltas disciplinarias que afectaron su trabajo; la policía, a su vez, manifiesta que la sentencia ordena solo la reincorporación, y que en su calidad de Juez no tiene competencia para interpretar de otro modo lo ya señalado por otro Juez.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República; artículos del 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3, numeral 8, literal *a*, artículo 3, numeral 10, y artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

La Corte Constitucional, de acuerdo a lo previsto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, tiene, entre otras competencias, la de “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina, podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales.

En armonía con lo expuesto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone, en el artículo 162, que: “*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*”. El primer inciso del artículo 163 de este mismo cuerpo legal establece que: “*las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inexecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional...*”, agrega el inciso cuarto de este mismo artículo que: “*Para garantizar su eficacia se podrá solicitar el auxilio de la Policía Nacional*”.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se establece que la Corte Constitucional adoptará todas las medidas que considere pertinentes para el cumplimiento de sus sentencias, así como de las sentencias expedidas en los procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales.

Cabe señalar que la Corte Constitucional podrá disponer la destitución del servidor público que incumple y el establecimiento de la responsabilidad del particular incumplido, conforme el artículo 86, numeral 4 de la Constitución; artículo 22 numeral 4 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 84 inciso segundo, segunda parte del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Bajo este análisis, en la justicia constitucional, al igual que en los procesos de la justicia ordinaria, es aplicable el derecho al cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos constitucionales y de garantías de derechos, comprendido en el núcleo esencial del derecho a la tutela efectiva. La tutela jurisdiccional no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. “*La pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido (...) la tutela jurisdiccional no será efectiva hasta que se efectúe el mandato judicial y el que accionó obtenga el pedido*”<sup>1</sup>.

Constitucional, legal y reglamentariamente se desprende que la naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional es lograr que la sentencia o resolución constitucional ejecutoriada (expedida por la Corte Constitucional y por los juzgadores de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales), cuya ejecución se encuentra a cargo del órgano de justicia constitucional correspondiente (es decir, la atribución que tiene la Corte Constitucional con respecto a sus propias sentencias, y de los juzgadores ordinarios de las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales), alcance, a través de los medios y medidas judiciales adecuados y pertinentes (entre ellos las prevenciones legales y el auxilio de la fuerza policial), el cumplimiento efectivo por parte del destinatario (en definitiva, que la autoridad pública o la persona particular cumpla lo ordenado por el órgano de justicia constitucional so pena de las responsabilidades en el orden administrativo, civil y penal).

En este sentido, se puede establecer que el órgano de justicia constitucional es el encargado de la ejecución de la sentencia constitucional, y la autoridad pública o persona particular es el destinatario de su cumplimiento.

### Presupuestos de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la Constitución vigente contempla dentro de las nuevas garantías jurisdiccionales la acción de incumplimiento, de manera que las sentencias de naturaleza constitucional sean acatadas y cumplidas de manera efectiva. De esta forma, se hace necesario determinar los presupuestos bajo los cuales opera esta acción.

El artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, la presenta el afectado cuando la jueza o juez no la ha ejecutado de forma adecuada, integral o en un plazo

<sup>1</sup> Sentencia No. 0009-09-SIS-CC (Caso No. 0013-09-IS), de la Corte Constitucional.

razonable. Asimismo, el mencionado artículo en el numeral 2 dispone que en caso de petición de la parte interesada que presenta la solicitud de incumplimiento de una sentencia expedida dentro de un proceso de garantía judicial de derechos constitucionales, la jueza o juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, acompañando un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada, estableciendo en el referido artículo, numeral 3 que cuando la jueza o juez no remita el expediente o el informe se lo requerirá bajo prevención de la declaración del incumplimiento de la sentencia.

El artículo 84, incisos primero y segundo del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, determina que la Corte Constitucional, de oficio, ante el incumplimiento de sus sentencias y dictámenes, dispondrá al legitimado pasivo que demuestre su cumplimiento dentro de un término razonable, sin perjuicio de que el legitimado activo ejerza la acción de incumplimiento de sentencia, conforme las disposiciones pertinentes de los artículos 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo a lo previsto por el tercer inciso del artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De ello se desprende que la acción de incumplimiento de sentencia constitucional cuenta con los siguientes presupuestos: legitimación activa (la parte interesada afectada por la falta o inadecuada ejecución judicial, por el incumplimiento del destinatario de la sentencia judicial); legitimación pasiva (el juzgador que no ha dispuesto los medios y medidas adecuadas, necesarias y pertinentes de ejecución; el destinatario, que en todo caso no ha cumplido la sentencia constitucional); procedibilidad (de modo general cuando la sentencia constitucional no se ha ejecutado integralmente, cuando el afectado ha insistido al juzgador sin lograr el cumplimiento del destinatario, cuando el juzgador ha ordenado el archivo del caso sin la ejecución integral); materia (el contenido de la sentencia constitucional, sometida al análisis de los medios y medidas judiciales de ejecución adecuadas, necesarias y pertinentes, o en todo caso al examen sobre el cumplimiento efectivo del destinatario).

#### **Determinación del problema jurídico**

El problema jurídico a resolver se concreta en determinar si la resolución del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha del 14 de junio del 2006, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 456-2006-GB, ha merecido todas las medidas judiciales para que se ejecute la sentencia en su integridad y su cumplimiento inmediato por parte de la Comandancia General de Policía y Consejo Superior de Policía (como destinatario de la Resolución).

De esta forma se determina que el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha es el órgano judicial encargado de la ejecución de la resolución en el caso 456-2006-GB, y la Comandancia General de Policía y Consejo Superior de Policía como destinatarios de su cumplimiento.

Para resolver el problema jurídico planteado se dilucidan a continuación las siguientes cuestiones:

#### **Análisis del contenido de la Resolución N.º 456-2006-GB del 14 de junio del 2006 como sentencia constitucional**

Se debe precisar que el presente caso se inicia mediante la interposición de un amparo constitucional, mismo que se encontraba regido por las disposiciones pertinentes de la Ley de Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial N.º 99 del 02 de julio de 1997 y de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 1 del 11 de agosto de 1998.

El amparo constitucional que da origen a la presente acción de incumplimiento se inició mediante demanda del 10 de mayo del 2006 a las 15h16, cuya pretensión comprende:

“(…) *PETICIÓN CONCRETA.*–

*En virtud de lo expuesto y amparado en lo que dispone el Art. 95 de la Constitución Política del Estado, en concordancia con los Art. 46 y 47 de la Ley de Control Constitucional, acudo ante usted señor Juez y presento este mi Recurso de Amparo Constitucional en contra del Señor Comandante General de la Policía Nacional por ser representante Legal de la Policía Nacional, y del señor Presidente del H. Consejo Superior de la Institución Policial, para que luego del trámite respectivo se digné dejar sin efecto el acto administrativo emitido por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 2006-033-CS-PN, de fecha 18 de enero del 2006, publicado en la Orden General No. 046 del 07 de marzo del 2006, en la cual Decreta darme de baja de la Filas Policiales, por la supuesta Mala Conducta Profesional al haber reincidido en el cometimiento de las Faltas Disciplinarias.*

*Por ser acto ilegítimo violatorio de mis derechos Constitucionales y Legales, se disponga mi reintegro inmediato a la Institución Policial, y se ordene que se margine todas las sanciones disciplinarias incluidos los tribunales de disciplina que consta en mi Hoja de Vida Profesional y continuar ascendiendo a los grados inmediatos superiores, con todos los derechos que me asiste la Ley, desde el momento que fui separado de la Institución Policial hasta mi reintegro, ya que como dejo indicado existen suficientes méritos para que se resuelva favorablemente”. (Fojas. 146 y vuelta).*

Luego del sorteo respectivo, esta demanda recayó en el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, que en sentencia del 14 de junio del 2006 a las 16h55 resolvió:

“...VISTOS...En lo principal LUIS ROSMON LARA TAPIA, consignando sus generales de ley comparece...Vendrá a su conocimiento señor Juez...Por lo expuesto y amparado en lo que dispone en el Art. 95 de la Constitución Política del Estado, en concordancia con los Arts. 46 y 47 de la Ley de Control Constitucional, acude y presenta este su recurso de amparo constitucional...para que del trámite se deje sin efecto el acto administrativo...Por ser un acto ilegítimo violatorio de sus derechos Constitucionales y Legales, se disponga su reintegro

inmediato a la Institución Policial, y se ordene que se margine todas las sanciones disciplinarias incluidos los tribunales de disciplina que consta en su Hoja de Vida Profesional y continuar ascendiendo a los grados inmediatos superiores, con todos los derechos que le asiste la Ley, desde el momento que fue separado de la Institución Policial hasta su reintegro, ya que como deja indicado existen suficientes méritos para que se resuelva favorablemente... **NOVENO.- Art. 67 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional que textualmente dice: Art. 67.- La Administración de Justicia Policial, Cortes Distritales y Juzgados, las funciones de estos órganos estaban determinados en la Ley Orgánica de la Función Judicial de la Policía Nacional, en el caso presente quien está sancionando no es ninguna de la autoridades correspondientes a este tipo de funciones, como lo determina la ley, y al transcurrir en demasía el tiempo para la sanción según se desprenden de los documentos que ha adjuntado a la demanda. Por otro lado se debe recalcar que toda autoridad está obligada al sometimiento de la Constitución, y las normas de la República del Ecuador de lo contrario se comete actos ilegítimos y contrarios a la ley, ya que se deja a un lado principios tales como la seguridad jurídica, además del debido proceso, principios que han sido acogidos por nuestra Carta Magna. Y ante la comparecencia de la parte accionada no ha presentado fundamento pertinente y que desvirtúan al accionante, se ha realizado un repaso de las normas constitucionales. Si bien es cierto la Policía Nacional tiene facultad sancionatoria, y esta es autonomía, sin que la autonomía signifique la violación de normas y menos de la Constitución, y si se cometen faltas que deben ser sancionadas estas sanciones deben someterse a la ley, en los tiempos y plazos que prescribe. Por las consideraciones que anteceden se acepta el amparo y en consecuencia se dispone la suspensión definitiva del acto administrativo emitido por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 2006—033-CS-PN, de fecha 18 de enero de 2006, publicado en la Orden General No. 046 de 07 de marzo de 2006, en cual Decreta darle de baja de las Filas Policiales, por la supuesta Mala Conducta Profesional al haber reincidido en el cometimiento de las Faltas Disciplinarias, en contra de LUIS ROSMON LARA TAPIA...".** (Fojas. 166 y vuelta, y 167, énfasis agregado).

De lo expuesto se aprecia que las pretensiones de la acción de amparo fueron aceptadas por el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, esto es: a) dejar sin efecto el acto administrativo emitido por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante la Resolución N.º 2006-033-CS-PN, de fecha 18 de enero del 2006, publicado en la Orden General N.º 046 del 07 de marzo del 2006; b) reintegro inmediato a la Institución Policial; c) marginación de todas las faltas disciplinarias constantes en la Hoja de Vida profesional del amparista; d) continuar ascendiendo a los grados inmediatos superiores con todos los derechos que la Ley le asiste desde el momento que fue separado de la Institución Policial hasta su reintegro.

Bajo estas consideraciones el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, como órgano judicial encargado de adoptar

las medidas pertinentes para la ejecución de esta Resolución, a través de providencia del 30 de julio del 2008 a las 16h36:

*(...) dispone que el accionado COMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, cumpla estrictamente con dicha resolución, este es, respecto a la marginación de las faltas disciplinarias que ocasionaron la interposición del recurso. Respecto a la regularización ante el ISSPOL y con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. Se le cancele los haberes que le correspondan desde la fecha de su salida hasta su reintegración a la Policía Nacional del TNTE P.N. LUIS ROSMON LARA TAPIA, bajo prevenciones legales. Notifíquese".* (Fojas. 221).

El Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, solicitando nuevamente el cumplimiento de la Resolución en la acción de amparo 456-2006-GB, emite una providencia el 04 de noviembre del 2008 a las 17h23, en la que señala:

*(...) se dispone que el Comandante General de la Policía Nacional, en el término de tres días, justifique documentadamente haber dado estricto cumplimiento a lo ordenado por esta Judicatura, tanto en resolución de 14 de junio de 2006 y providencias anteriores, bajo prevenciones legales de aplicar lo previsto en el Art. 58 de la Ley de Control Constitucional. Notifíquese".* (Fojas. 233).

Mediante escrito del 10 de noviembre del 2008 a las 08h31 (fojas. 234 y vuelta), la Comandancia General de Policía solicita al Juez Tercero de lo Civil de Pichincha que se revoque la providencia del 4 de noviembre del 2008 a las 17h23; en este sentido, el referido Juzgado emite otra providencia del 21 de noviembre del 2008 a las 17h29, en la que dispuso:

*(...) Agréguese al expediente el escrito presentado por el accionado; y por improcedente niéguese la revocatoria constante en el mismo. En tal virtud, se dispone oficiar a la Policía Nacional, a fin de que bajo prevenciones legales cumpla con lo ordenado en providencia de 30 de julio del año en curso, esto es, que el accionado COMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, cumpla estrictamente con dicha resolución, este es, respecto a la marginación de las faltas disciplinarias que ocasionaron la interposición del recurso. Respecto a la regularización ante el ISSPOL y con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. Se le cancele los haberes que le correspondan desde la fecha de su salida hasta su reintegración a la Policía Nacional del TNTE. P.N. LUIS ROSMON LARA TAPIA. Notifíquese".* (Fojas. 235).

Posteriormente, por petición del accionante (fojas. 249 del expediente), el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, mediante providencia del 14 de mayo del 2009 a las 17h13 dispone: "*(...) atento a la petición que antecede y a fin de que proceda a la liquidación solicitada por el accionante, se nombra como perito al Lcdo. Patricio Calderón...quien tomará legal posesión del cargo el día 22 de mayo del presente año a las 11h00..."* (fojas. 250).

En vista que se declaró caducado el nombramiento del Lic. Patricio Calderón (fojas. 258), mediante providencia del 27 de agosto del 2009 a las 08h06 “(...) se nombra como perito a la economista Leticia Morales...quien tomará legal posesión del cargo el día 17 de agosto del presente año a las 11h00...” (fojas. 254).

Por medio de oficio presentado en el Juzgado el 18 de febrero del 2010 a las 16h54, la perito posesionada, para proceder a la liquidación solicitada por el accionante, manifiesta: “(...) Me ha sido imposible realizar el peritaje ordenado por su autoridad, a pesar de haber realizado varias gestiones y acercado personalmente a la Policía Nacional a fin de entregar los oficios enviados por esta Judicatura, manifestando el Dr. Pedro Carrillo en un primer momento de que los oficios se encuentran mal dirigidos pese aquello y luego de dirigidos en la manera en que exigieron ha continuado con su renuencia de dar trámite a dichos oficios. Con estos antecedentes señor Juez a pesar de que la Ley me obligar a cumplir ante usted con el encargo formalmente a mí requerido, pongo en su conocimiento que la Policía Nacional a través de Dr. Pedro Carrillo, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica ha impedido acceder a la información que requiero para poder emitir el informe ordenado por su autoridad...”. (Fojas. 269).

En base a lo expuesto se evidencia que la Judicatura de la que emanó la resolución en la acción de amparo ha empleado las medidas conducentes para lograr el cumplimiento del fallo que emitió el 14 de junio del 2006 a las 16h55, configurada por su contenido en una sentencia constitucional con efectos de cosa juzgada y de inmediato cumplimiento.

La citadas providencias emitidas por el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha no se limitaron a ordenar el cumplimiento de la resolución emitida por este juzgado, sino que ordenaron todas las medidas de ejecución para dar cumplimiento con el referido fallo.

Cabe recalcar que de la decisión judicial constante en los autos de ejecución expuestos, se desprenden cinco mandatos: **a)** reintegro a la Institución Policial al Teniente Luis Rosmon Lara Tapia; **b)** marginación de las faltas disciplinarias y Tribunales de Disciplina que ocasionaron la interposición de la acción de amparo constitucional y que se encuentran constantes en la hoja de vida del Oficial; **c)** regularización de pagos ante el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL; **d)** regularización de pagos con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional; y, **e)** pago de los haberes que le corresponda percibir al Teniente Lara Tapia, desde la fecha de su salida hasta la reintegración a la Policía Nacional.

**Examen en cuanto a si la Comandancia General de Policía y Consejo Superior de Policía, como destinatario de la decisión judicial, ha dado cumplimiento a la Resolución del 14 de junio del 2006, emitida por el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha dentro de la acción de amparo 456-2006-GB**

Luego de la expedición de la resolución del 14 de junio del 2006 que acepta la acción de amparo a favor del Teniente

de Policía Luis Rosmon Lara Tapia, la Comandancia General de Policía, a través de Orden General 177 del 13 de septiembre del 2006, resuelve:

*“1. Acatar la Resolución dictada por el señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha, con fecha 14 de junio de 2006, dentro de la demanda de Amparo Constitucional No. 2006-446-GB, propuesta por el señor ex – Teniente de Policía LARA TAPIA LUIS ROSMON, mediante la cual “se acepta el amparo y en consecuencia se dispone la suspensión definitiva del acto administrativo emitido por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 2006.033-CS-PN de fecha 18 de enero del 2006 publicado en la Orden General No. 046 del 07 de marzo del 2006, en la cual se Decreta la Baja de las Filas Policiales, por la supuesta Mala Conducta Profesional al haber reincidido en el cometimiento de Faltas Disciplinarias, en contra de LUIS ROSMON LARA TAPIA.*

*2. Solicitar muy comedidamente al señor Comandante General de la Policía Nacional, se digne alcanzar el respectivo Decreto Ejecutivo No. 1188, 23 de febrero del 2006, publicado en Orden General No. 046 de 07 de marzo del 2006, con el cual se procede a dar de Baja de la Filas Policiales, con fecha de su expedición, al señor Teniente de Policía LARA TAPIA LUIS ROSMON; y se reintegre a las filas de la Institución Policial designándole a cargo cualquiera en el servicio policial de acuerdo a su grado...” (fojas. 209 y vuelta y 210).*

El Consejo Superior de Policía, mediante Resolución del 14 de marzo del 2007 y publicada en la Orden General N.º 065 del 04 de abril del 2007, resuelve:

*“1. Declarar improcedente el petitorio formulado por el señor Teniente de Policía LARA TAPIA LUIS ROSMON, encaminado a que se le cancele todos los haberes mensuales y más beneficios que le correspondan desde que ha sido dado de baja hasta cuando se ha reintegrado a las filas policiales, así como que previa coordinación con el ISSPOL y el Servicio de Cesantía se proceda a igualarse en los pagos de lo adeudado por la Institución Policial a su persona durante el tiempo que ha permanecido fuera de la misma, en virtud de no ser competencia del H. Consejo Superior de la Policía Nacional, resolver este tipo de pedidos relativos al pago de sueldos y aportes, debiendo el interesado dirigir y canalizar sus peticiones por los organismos competentes...”.*

El 26 de mayo del 2007, mediante oficio N.º 42-007-AJ-CP-3, el doctor Lenin Peñafiel Arias, Asesor Jurídico del Comando Provincial de la Policía Nacional de El Oro N.º 3 CP-3, manifiesta al Señor Coronel de Policía de E. M., doctor Edwin Báez Tejada, Comandante Provincial de la Policía Nacional de El Oro N.º 3, lo siguiente:

*“En relación a los escritos presentados por el señor Teniente de Policía Luis Rosmon Lara Tapia y más documentación que en copias certificadas adjunta; y, que en lo principal solicita que a través del señor Comandante Provincial del CP-3 se remita al señor*

*Presidente y señores miembros del H. Consejo Superior Policial para que previa resolución se dignen remitir a la Dirección General de Personal, para que se Margine o se Borre de la Hoja de Vida Profesional del señor Oficial las Diecisiete Faltas Disciplinarias, incluidos los Tribunales de Disciplina Policial; igualmente solicita que se digne alcanzar de la Superioridad y disponer a quien corresponda lo siguiente: 1) Se le cancele todos los haberes mensuales y mas beneficios que por ley le corresponden desde el momento que fue dado de baja hasta cuando se reintegró a las filas policiales; y, 2) Se proceda al pago de todo lo adeudado por la Policía Nacional al referido señor Oficial, tanto al ISSPOL como al Servicio de Cesantía, durante el tiempo que permaneció fuera de la institución policial; a usted muy comedidamente manifiesto:*

*(...) Por los considerandos expuestos y previa consulta a la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, debo indicar que lo solicitado por el señor Teniente de Policía Luis Lara Tapia, **ES PROCEDENTE**, en tal virtud SUGIERO, Mi Coronel se digne disponer a quien corresponda, enviar atentos oficios al escalón superior y se ponga en conocimiento, tanto al señor Comandante General de la Policía Nacional así como al Honorable Consejo Superior de la Policía Nacional, ya que es de su competencia conocer este tipo de petitorios...". (Fojas. 195 y 196).*

En este sentido, mediante oficio N.º 07-02478-CP3, el doctor Edwin Báez Tejada solicita al señor General Inspector licenciado Bolívar Cisneros Galarza, Comandante General de la Policía Nacional, que respecto al caso del Tnte. Lara Tapia:

*"1) Se le cancele todos los haberes mensuales y mas beneficios que por ley le corresponden desde el momento que fue dado de baja hasta cuando se reintegró a las filas policiales, y,*

*2) Se proceda al pago de todo lo adeudado por la Policía Nacional al referido señor Oficial, tanto al ISSPOL como al Servicio de Cesantía, durante el tiempo que permaneció fuera de la Institución Policial...". (Fojas. 191).*

A fojas 204 del expediente consta que el General Inspector Ángel Bolívar Cisneros Galarza expone al señor Juez Tercero de lo Civil de Pichincha que la Policía Nacional dejó sin efecto el acto administrativo a través del cual se procedió a dar de baja de las filas policiales al Teniente de Policía Luis Lara Tapia, es decir, "reincorporando al citado señor Oficial al servicio activo con todos sus derechos y garantías". Sin embargo, que revisada la resolución del 14 de junio del 2006, "no se menciona en ninguna de sus partes en forma expresa que se deja sin efecto los actos administrativos que se constituyen las faltas disciplinarias y Tribunales de Disciplina, instaurados en contra del citado señor Oficial".

En escrito recibido en el Juzgado el día 10 de noviembre del 2008 a las 08h31, el Comandante General de la Policía Nacional, General Inspector Jaime Aquilino Hurtado Vaca,

confirma lo manifestado en el escrito que antecede y señala que en la resolución dictada con fecha 14 de junio del 2006, se deja sin efecto únicamente un acto administrativo, conforme lo establece el artículo 46 de la Ley de Control Constitucional, mas no se menciona en la resolución en forma expresa que se dejan sin efecto los actos administrativos que constituyen las faltas disciplinarias y Tribunales de Disciplina, instaurados en contra del citado señor Oficial... respecto de su reclamo de pagos de aportes, los Organismos Competentes, tanto el Instituto de Seguridad Social y el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, de conformidad con sus Leyes constitutivas, gozan de autonomía administrativa y financiera, por lo que el señor Teniente de Policía LARA TAPIA LUIS ROSMON, tendría que hacer valer sus derechos ante dichos Organismos. (Fojas. 234).

Finalmente, en escrito presentado por el Presidente del Consejo de Generales de la Policía Nacional y Comandante General de la Policía Nacional, General de Distrito Freddy Martínez Pico, y por el General de Distrito Florencio Ruiz Prado, Jefe de Estado Mayor de la Policía Nacional y Presidente del Consejo Superior de la Policía Nacional al Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha el 16 de junio del 2010 a las 09h47, solicitan que: "se deje sin efecto las providencias de fechas 30 de julio 2008, 27 de octubre 2008, 21 de noviembre 2008 y 24 de marzo 2010, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1014 del Código de Procedimiento Civil, por violación de trámite correspondiente la naturaleza del asunto conforme así se determina...". (Fojas. 287).

Del análisis realizado se aprecia que la Institución Policial, como destinatario de la decisión del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, no ha acatado de manera integral la resolución judicial emitida con fecha 14 de junio del 2006, más aún cuando a través del criterio jurídico de la misma Institución, manifestaba que lo solicitado por el Teniente Lara Tapia es **procedente**, en cuanto a la marginación de la hoja de vida profesional de las faltas disciplinarias, incluidos los Tribunales de Disciplina Policial; cancelación de todos los haberes mensuales y más beneficios que por ley le corresponden desde el momento que fue dado de baja hasta cuando se reintegró a las filas policiales, y el pago de todo lo adeudado por la Policía Nacional al referido señor Oficial, tanto al ISSPOL como al Servicio de Cesantía, durante el tiempo que permaneció fuera de la institución policial, para lo cual se pondría en conocimiento del Comandante General de la Policía Nacional y del Honorable Consejo Superior de Policía el mencionado informe jurídico de fecha 26 de mayo del 2007.

El accionante, en un sinnúmero de escritos, solicitó al juzgado del cual emanó la resolución, que ordene el cumplimiento de lo resuelto en la acción de amparo, razón por la cual el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha emitió las providencias necesarias para ejecutar el cumplimiento de la resolución del 14 de junio del 2006. No obstante, la Policía Nacional solicitó que se dejen sin efecto las providencias del 30 de julio del 2008, 27 de octubre del 2008, 21 de noviembre del 2008 y 24 de marzo del 2010 (fojas. 287). Así también, la Institución Policial, en escrito presentado en el Juzgado el 16 de junio del 2010 a las 09h47, solicita el inmediato archivo de la causa, pues el accionante "de persistir en su empeño en el reconocimiento

*económico se deberá correr traslado a la Procuraduría General del Estado y a la Contraloría General del Estado organismo de control quienes deberán pronunciarse tomando en cuenta todos los argumentos y escritos presentados por la Policía Nacional". (Fojas. 276).*

Cabe destacar que las providencias que emitió el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, emitidas posteriormente a la resolución de la acción de amparo, no pueden ser desconocidas por la Policía Nacional, so pretexto de que aquellas han "ampliado" la resolución del 14 de junio del 2006, providencias que tampoco pueden ser desconocidas por esta Magistratura, pues la Corte Constitucional, en las acciones de incumplimiento, no puede analizar nuevamente el fondo de un asunto que ya fue dilucidado previamente; la competencia de la Corte se circunscribe a examinar el cumplimiento integral de la resolución de naturaleza constitucional, en este caso, de la resolución emitida dentro de una acción de amparo.

Evidentemente, el órgano judicial ejecutor empleó todos los medios adecuados de ejecución judicial para lograr el cumplimiento de la sentencia constitucional; sin embargo, el destinatario de la resolución judicial, es decir, la Institución Policial, no cumplió con lo ordenado en las providencias emitidas por el Juzgado, y en su lugar solicitó archivar el caso, cuestión que se encuentra prohibida, puesto que el archivo del caso únicamente procede cuando se ha ejecutado integralmente la sentencia constitucional.

En definitiva, el presente caso cumple con los presupuestos de legitimación activa, legitimación pasiva, procedibilidad y materia de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, constando por una parte que el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha adoptó todas las medidas para el cumplimiento integral de la resolución emitida por la mencionada Judicatura; sin embargo, la Comandancia General de Policía y el Consejo Superior de Policía no han cumplido integralmente las decisiones judiciales (constantes en autos de ejecución del 30 de julio del 2008 a las 16h36; 04 de noviembre del 2008 a las 17h23, y 21 de noviembre del 2008 a las 17h29) que se resumen en cinco puntos:

- 1) Reintegro a la Institución Policial al Teniente Luis Rosmon Lara Tapia;
- 2) Marginación de las faltas disciplinarias y Tribunales de Disciplina que ocasionaron la interposición de la acción de amparo constitucional y que se encuentran constantes en la hoja de vida del Oficial;
- 3) Regularización ante el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL;
- 4) Regularización con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional; y,
- 5) Pago de los haberes que le corresponda percibir al Teniente Lara Tapia, desde la fecha de su salida hasta el reintegración a la Institución Policial.

En este punto amerita precisar que esta Magistratura, en los casos acumulados 0048-09-IS y 0025-10-IS manifestó:

***"Los autos de ejecución dictados con posterioridad a la sentencia de amparo constitucional deben ser considerados como un todo integrado, es decir, como un conjunto unitario y coherente, pues en ellos se trata de concluir o evacuar el mandato del juez constitucional de última y definitiva instancia. Si no se aborda la sentencia y sus posteriores autos como un todo y si no se reflexiona sobre la posibilidad material de cumplir con la decisión constitucional, la interpretación sobre cual es el alcance de una sentencia puede ser errada..."***

Bajo estas consideraciones, los autos emitidos por el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha en la fase de ejecución de la sentencia dentro de la acción de amparo propuesta por el Teniente Lara Tapia, no pueden ser desconocidos por esta Magistratura; en este sentido, de los autos de ejecución emanados por el órgano judicial se derivan los cinco mandatos que se detallaron en líneas anteriores.

De los mencionados mandatos que anteceden, procesalmente consta únicamente el cumplimiento del reintegro a la Institución Policial del Teniente de Policía Luis Rosmon Lara Tapia, generándose defectuosa ejecución de las decisiones judiciales restantes.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta por el señor Luis Rosmon Lara Tapia; en consecuencia, declarar el incumplimiento por parte de la Comandancia General de Policía y Consejo Superior de Policía (como destinatarios de la decisión judicial) en los siguientes puntos:
  - a. Marginación de las faltas disciplinarias y Tribunales de Disciplina que ocasionaron la interposición de la acción de amparo constitucional y que se encuentran constantes en la hoja de vida del Oficial, según las providencias de ejecución del 30 de julio del 2008 del doctor Julio César Amores Robalino, Juez Tercero de lo Civil de Pichincha; del 04 de noviembre del 2008 y del 21 de noviembre del 2008 del doctor Wagner Arturo Játiva Quiroz, Juez (s) Tercero de lo Civil de Pichincha;
  - b. Regularización ante el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, según las providencias de ejecución del 30 de julio del 2008 del doctor Julio César Amores Robalino, Juez Tercero de lo Civil de Pichincha; del 04 de noviembre del 2008 y del 21 de noviembre del

2008 del doctor Wagner Arturo Játiva Quiroz, Juez (s) Tercero de lo Civil de Pichincha;

- c. Regularización con el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, según las providencias de ejecución del 30 de julio del 2008 del doctor Julio César Amores Robalino, Juez Tercero de lo Civil de Pichincha; del 04 de noviembre del 2008 y del 21 de noviembre del 2008 del doctor Wagner Arturo Játiva Quiroz, Juez (s) Tercero de lo Civil de Pichincha; y,
  - d. Pago de los haberes que le corresponda percibir al Teniente Lara Tapia, desde la fecha de su salida hasta la reintegración a la Policía Nacional, según las providencias de ejecución del 30 de julio del 2008 del doctor Julio César Amores Robalino, Juez Tercero de lo Civil de Pichincha; del 04 de noviembre del 2008 y del 21 de noviembre del 2008 del doctor Wagner Arturo Játiva Quiroz, Juez (s) Tercero de lo Civil de Pichincha.
2. Disponer a la Comandancia General de Policía y al Consejo Superior de Policía, como medida de ejecución, que dispongan al órgano competente, que proceda al pago de los emolumentos dejados de percibir por el señor Luis Rosmon Lara Tapia desde cuando fue dado de baja de las filas policiales hasta su reintegro a la Institución de manera efectiva; así como el pago de los valores adeudados al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, en el término de 15 días de haber recibido la sentencia, bajo prevenciones de ley.
  3. Concluido el término señalado en el numeral anterior, los legitimados pasivos informarán documentadamente a esta Corte Constitucional sobre el cabal cumplimiento de esta sentencia.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Dr. Edgar Zárate Zárate, Presidente (e).
- f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Diego Pazmiño Holguín, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Fredy Donoso Páramo, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión del día martes veinticuatro de mayo del dos mil once.

Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

**CASO No. 0052-10-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN.** Quito D. M., 24 de noviembre de 2011, las 14h00. **Vistos:** Agréguese al expediente No. 0052-10-IS, el escrito de aclaración y ampliación interpuesto por el General del Distrito Ingeniero Patricio Franco López, en calidad de Comandante General de la Policía Nacional, respecto de la sentencia No. 004-11-SIS-CC de 24 de mayo de 2011, dictada por la Corte Constitucional. Atendiendo lo solicitado se considera: **PRIMERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia es la de conseguir que el Juez subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. La aclaración de una sentencia no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. El peticionario señala que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 632 de 17 de enero de 2011 dispuso: *“Reorganícese la Policía Nacional, disponiendo que la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, sea asumida por el Ministerio del Interior, quien a su vez podrá delegar dichas atribuciones de conformidad con la Ley”*, y que en el presente caso no se ha tomado en cuenta al Doctor José Serrano, Ministro del Interior, quien no ha sido citado ni notificado, *“causando nulidad del proceso”*, según los artículos 299, 300, 301 y 302 del Código de Procedimiento Civil. Al respecto, esta Corte Constitucional señala que, si bien es cierto que de conformidad con la Disposición Final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en el Código de Procedimiento Civil en lo que fuere aplicable y compatible en el Derecho Constitucional; sin embargo, las citadas normas del Código de Procedimiento Civil que hacen referencia a la *“nulidad de la sentencia”* no son aplicables a los procesos constitucionales, toda vez que no son aplicables ni compatibles con el Derecho Constitucional, pues, según el artículo 440 de la Constitución de la República *“Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*. Por otra parte, a la fecha de incoar esta acción, el **15 de septiembre del 2010**, y al momento de avocar conocimiento de la causa, el **04 de octubre del 2010** a las 08h30, la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional la ejercía el señor Comandante General de la Policía Nacional, por lo que se notificó a éste. Posteriormente, con fecha **17 de enero del 2011**, mediante Decreto Ejecutivo No. 632, el señor Presidente de la República dispone que la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional sea asumida por el señor Ministro del Interior. Se hace presente que la acción se dirige en contra del órgano público, en este caso la Policía Nacional, por lo tanto el cumplimiento de lo decidido corresponde al órgano como tal, a través de las autoridades respectivas, en este caso el Comandante General de la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, ya que tanto en la acción de Amparo Constitucional como en la Acción de Incumplimiento de la Sentencia se demandó en la persona del Comandante General de la Policía Nacional por

ser el representante legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, que ulteriormente es asumido por el señor Ministro del Interior. En tal virtud, las autoridades policiales competentes, por intermedio de quien ejerce la representación judicial, sin dilaciones procedan al cumplimiento integral, en el término señalado en la sentencia. De este modo se atiende la aclaración solicitada. **SEGUNDO.-** Respecto al pedido de *ampliación* de los puntos 1b y 1c de la sentencia, se señala que lo dispuesto por esta Magistratura Constitucional es explícito. Por mandato del artículo 226, parte final, de la Constitución de la República, la administración pública *“Tendrá el deber de coordinar acciones para...hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*, en tal virtud, la Comandancia General de la Policía Nacional y el Consejo Superior de la Policía (como destinatario de la decisión judicial) *coordinen* acciones conjuntas con el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional a fin de que se cumplan con la reparación integral que ordenó la Corte Constitucional en la parte resolutive de la sentencia No. 004-11-SIS-CC de 24 de mayo de 2011, pues la acción de incumplimiento de sentencia interpuesta por el legitimado activo fue aceptado con el objeto de garantizar la eficacia de la resolución expedida dentro de la acción de amparo No. 456-2006-GB y sus posteriores autos de ejecución. En estos términos se atiende el pedido solicitado por el señor Comandante General de la Policía Nacional. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la providencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con siete votos de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Miguel Naranjo Iturralde y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Patricio Herrera Betancourt y Hernando Morales Vinuesa, en sesión del día jueves 24 de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.º 009-11-SCN-CC**

**CASO N.º 0019-11-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional sustanciador:** Dr. Patricio Herrera Betancourt

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La Secretaría del Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, mediante oficio N.º 275-MP del 11 de abril del 2011, remite a la Corte Constitucional (recibido el mismo día a las 14h53) la consulta de constitucionalidad del inciso sexto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, suscitada dentro de la acción de protección N.º 0418-2011-MP. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 11 de abril del 2011, certificó que:

“... en referencia a la acción No. 0019-11-CN que contiene la consulta remitida por el Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia Adjunto del Cantón Quito, a fin de que la Corte Constitucional, determine la constitucionalidad del inciso sexto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público (...) dentro de la acción de protección No. 418-2011 seguida por Cristóbal Edmundo Alarcón Falconí, en contra del Defensor del Pueblo, **no se ha presentado** otra demanda con identidad de objeto y acción...”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º 1456-CC-SG-2011 del 15 de abril del 2011, remitió al doctor Patricio Herrera Betancourt el caso N.º 0019-11-CN (recibido el mismo día a las 14h24), a fin de que lo tramite como Juez Ponente, conforme el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que dispone:

“Art. 81.- Trámite.- Para el trámite de las acciones de control concreto de constitucionalidad, la Corte Constitucional observará lo establecido en los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Recibido el expediente, la causa seguirá el trámite de recepción y registro establecido en el Capítulo I del Título II de este Reglamento. En cuanto a la asignación de estos casos, el Secretario General, una vez registrados, procederá a distribuirlos, de manera cronológica, a la jueza o juez que le corresponda en orden alfabético. Para el efecto, deberá llevar un libro de registro de distribución de estas causas bajo su responsabilidad.

La jueza o juez ponente, una vez recibido el expediente, preparará su proyecto de sentencia dentro del plazo de veinte días y lo remitirá a Secretaría General. El Pleno de la Corte lo resolverá en el plazo de quince días posteriores a la notificación de la recepción del proceso, por parte de la Secretaría General.”

**La causa en la que se suscita la consulta de constitucionalidad**

El doctor Cristhian Recalde de la Rosa, Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia Adjunto de Pichincha, remite la presente consulta de constitucionalidad a la Corte Constitucional, suscitada en la acción de protección N.º 418-2011-MP seguida por el doctor Cristóbal Edmundo Alarcón Falconí en contra de la cesación de su puesto, dispuesta por el señor Defensor del Pueblo y notificada por el Director Nacional de Recursos Humanos (e) de la Defensoría del Pueblo mediante memorando N.º 1829-DNRH-2010 del 09 de diciembre de 2010, que señala:

“...En atención a disposición del señor Defensor del Pueblo, visto Memorando No. 433-DNJ-2010 emitido por la Dirección Nacional Jurídica y en observancia a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público Art. 81 inciso final sírvase considerar que desde este momento queda usted cesado en su puesto de Abogado 2 de Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y la Naturaleza de la Coordinación Nacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sus derechos constitucionales y legales, quedan incólumes...” (foja 5 del expediente 418-2011-MP).

**Demanda y pretensión**

El doctor Cristóbal Edmundo Alarcón Falconí, en su demanda de acción de protección presentada el 27 de marzo del 2011 a las 17h00, y que por sorteo correspondió conocer al Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia Adjunto de Pichincha bajo el número 418-2011-MP, hace constar:

Se trata de un adulto mayor en virtud de contar con “89 años 11 meses de edad”; que se trata de un jubilado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, puesto que luego de haber trabajado en diversas entidades públicas y privadas y una vez cumplidos aquellos requisitos de edad se acogió “a la jubilación en el año 1972”; que posteriormente a su jubilación, al no existir prohibición normativa, reingresó al sector público habiendo laborado en diversas instituciones públicas “aproximadamente 33 años”. El 10 de diciembre del 2010 el Director (e) de Recursos Humanos de la Defensoría del Pueblo le notificó el cese inmediato de sus actividades que las venía ejerciendo “desde el mes de abril de 1999” (fojas 1 y vuelta, 2 del expediente 418-2011-MP).

Impugna el memorando N.º 1829-DNRH-2010 del 09 de diciembre del 2010 del Director Nacional de Recursos Humanos (e) de la Defensoría del Pueblo, por cuanto: “no se ha observado el debido proceso, y quien la generó al referirse al inciso final del artículo 81 de la nueva LOSEP, lo interpreta en forma restringida y discriminatoria”; a pesar de que constan ante las consultas de la Defensoría del Pueblo las absoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales contenidas en “oficios Nos. 0001329 de 27 de enero de 2011, y 00012853 de 28 de los mismos mes año (sic)” en los cuales les instruye que “previa a la desvinculación de la o el servidor público...las instituciones, entidades u organismos (sic) descritos en el art. 3 de esta Ley, deben entregar de manera obligatoria la

compensación económica correspondiente” (foja 2 y vuelta, 3 vuelta del expediente 418-2011-MP).

Solicita por una parte que en sentencia “se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el memorando 1829-DNRH- 2010, por carente de motivación”; y por otra, por haberse interpretado el inciso final del artículo 81 de la LOSEP sin competencia legal para el efecto, y haberlo hecho de forma discriminatoria, que en sentencia se disponga “el inmediato pago, tanto del Bono defensorial “Estímulo Económico por años de servicios”, que es de siete sueldos, o sea USA \$ 15.400,00, cuanto el de la compensación legal, conforme los disponen los arts. 81 y 129 de la LOSEP (sic) la misma que alcanza la suma de USA \$ 36.000,00” (foja 4 del expediente 418-2011-MP).

**Audiencia efectuada**

Mediante providencia del 29 de marzo del 2011 a las 09h17, el Juez Tercero Adjunto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha avocó conocimiento de la acción de protección N.º 418-2011-MP y convocó a la audiencia pertinente para el día 31 de marzo del 2011 a las 15h00 (foja 45 del expediente 418-2011-MP).

En el acta de dicha audiencia efectuada el 31 de marzo del 2011 a partir de las 15h10, consta que comparecieron a exponer oralmente sus argumentos los abogados en representación del accionante, de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General del Estado.

**Intervención del accionante y su abogado**

El accionante se ratifica en los términos de la demanda inicial en la que impugna el cese de sus funciones, mismo que le fue notificado mediante “una resolución que no está motivada”, y por cuanto al momento de su liquidación en relación a los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, la Defensoría del Pueblo debía haber actuado a su favor “pero más bien lo hace de forma discriminatoria” (foja 78 del expediente 418-2011-MP).

El abogado del accionante sostiene que existe una violación a los derechos humanos, por cuanto “se interpreta una ley de una forma equivocada, se han conculcado los derechos que tiene el adulto mayor, no se ha recibido una respuesta concreta de la Defensoría del Pueblo”. (Foja 78 del expediente 418-2011-MP).

El accionante, en relación a la propuesta planteada por la Defensoría del Pueblo para su reincorporación a su puesto hasta que se dilucide la situación del beneficio económico, manifiesta que: “no acepto la propuesta planteada por la Defensoría del Pueblo, que es el de reintegrarme a mencionada institución” (fojas 80 expediente 418-2011-MP).

**Intervención del abogado representante de la Defensoría del Pueblo**

En atención a la falta de motivación del acto impugnado afirma que: “se enunció la norma respectiva y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho estaba implícita, puesto que, al tener

más de 70 años como determina el inciso final del artículo 81 de la LOSEP, ipso jure debía aplicarse” (foja 78 vuelta del expediente 418-2011-MP).

Con relación al pago de la compensación prevista en el artículo 129 de la LOSEP, manifiesta que la ordenó el señor Adjunto Primero del Defensor del Pueblo Subrogante mediante resolución N.º 151-DDP-2010 del 16 de diciembre del 2010 “una vez que exista respuesta favorable a la consulta realizada al Ministerio de Relaciones Laborales, por tratarse -él y otro- de funcionarios que se jubilaron en otras instituciones y se reincorporaron al servicio público”, habiéndose efectuado dicha consulta mediante oficio N.º 3219-2010 del 08 de diciembre del 2010 y recibido como respuesta el oficio del viceministro del servicio público N.º 12549 del 30 de diciembre del 2010, en el cual, en el último párrafo de la primera hoja dice “en base al inciso tercero del Art. 129 de la LOSEP, que un jubilado que ya hubiere recibido este beneficio, no podrá acceder a éste nuevamente” (foja 79 vuelta del expediente 418-2011-MP).

Reconoce que: “Es verdad, como manifiesta el reclamante, que en los oficios a los que alude, del Ministerio de Relaciones Laborales, se dice que previa a la desvinculación del servidor público que acceda a la jubilación, conforme a la LOSEP, se debe entregar la compensación económica. No obstante...para entonces, como se podrá observar, ya estaba cesado el Dr. Alarcón...en los oficios 1283 y 1329 del 26 y 27 de Enero de 2011, en su orden, los funcionarios del Ministerio expresan que el Reglamento de la LOSEP establecerá el procedimiento para viabilizar el pago de la compensación por jubilación, de manera que sin él no podrá cancelarse ésta” (foja 79 vuelta del expediente 418-2011-MP).

Respecto de las pretensiones del accionante, menciona que son contradictorias, puesto que por un lado solicita que en sentencia se declare la nulidad del acto administrativo “cuyo efecto jurídico sería volver las cosas a su estado anterior, esto es que sea reincorporado a su puesto” y al mismo tiempo pide que se le reconozca todos los beneficios por jubilación que establecen los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, es decir “que se le pague el bono por estímulo económico por años de servicio, todo lo cual implicaría el cese de sus funciones”; razón por la cual, solicita como prueba para determinar la procedencia del pago de la compensación reclamada “se sirva consultar al Procurador General del Estado con pronunciamiento vinculante”; planteando como propuesta en salvaguarda de los derechos del reclamante y por seguridad jurídica “reintegrarlo a su trabajo en mi representada hasta que, por el Reglamento a la LOSEP o la absolución de consultas que fueren procedentes, se determine si tiene derecho al pago de la compensación y bono reclamados” (foja 79 vuelta del expediente 418-2011-MP).

#### **Intervención del abogado representante de la Procuraduría General del Estado**

Sostiene que se tome en cuenta lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto “la petición del accionante es el reclamo del pago”; que debido a ello el trámite que se debió realizar es el previsto en la vía

contencioso administrativa y se “podría realizar una consulta a la Procuraduría General del Estado”; que podría tomarse en cuenta el artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “sobre la pretensión del acuerdo planteado por la Defensoría del Pueblo en cuanto a la reincorporación del accionante”; y que salvo mejor criterio “y en caso de duda puede consultar el control concreto de constitucionalidad a la Corte Constitucional” (foja 80 del expediente 418-2011-MP).

#### **Suspensión de la causa para la consulta de constitucionalidad**

El 31 de marzo del 2011 el Juez Tercero Adjunto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, acabadas las intervenciones de las partes en la audiencia efectuada a partir de las 15h10, dispuso:

“...Una vez escuchadas las partes procesales y al tener duda razonable sobre el último inciso del art. 81 Ley Orgánica del Servicio Público publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial 294 del 6 de octubre del 2010 y al amparo del art. 142 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y a fin de garantizar la Constitucionalidad de la norma mediante el ejercicio del control concreto de Constitucionalidad, se suspende la tramitación de la causa para presentar en consulta a la Corte Constitucional sobre la aplicación de la norma...” (foja 80 del expediente 418-2011-MP).

El 01 de abril del 2011 a las 10h14, el Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo presenta copia del escrito cuyo original consta incorporado al proceso de fojas 71 a 77, y cuyo contenido consta reproducido en el acta de la audiencia de fojas 78 y vuelta a 79 y vuelta del expediente, en el cual expone sus fundamentos sobre la improcedencia de la acción, su contestación a la demanda, las pretensiones del accionante, la prueba, su propuesta en el caso y su autorización a profesionales de derecho, entre ellos al abogado interviniente en la audiencia (fojas 81 y 87 y vuelta del expediente 418-2011-MP).

El 04 de abril del 2011 a las 15h23, el Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado ratifica al abogado interviniente en la audiencia y argumenta de la siguiente manera: relacionando el último inciso del artículo 81 de la LOSEP con el artículo 227 de la Constitución sobre el principio de eficiencia que rige en la administración pública, manifiesta que: “La Asamblea Nacional al redactar el artículo 81 de la LOSEP ha considerado que el cumplimiento del principio de eficiencia de la administración pública se facilita contando con servidores públicos menores de 70 años”; citando el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, menciona que una disposición jurídica se presume constitucional “por lo que si se pretende su inconstitucionalidad, es la Corte Constitucional la que tiene atribuciones exclusivas para hacerlo”. Fundamentándose en el artículo 10 literal a de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, señala que para la declaratoria de nulidad del acto y pago del bono se encuentra “disponible la vía contencioso administrativa para hacer valer sus derechos de rango legal”; instando

finalmente a que en todo caso es importante indagar en torno al espíritu y constitucionalidad de la disposición legal aplicada al caso concreto “para lo cual los criterios de la Corte Constitucional, Asamblea Nacional y esta Procuraduría resultarán clarificadores” (fojas 88 y 89 del expediente 418-2011-MP).

El 07 de abril del 2011 a las 09h41 el Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo ratifica expresamente al abogado interviniente en la audiencia.

Mediante providencia del 08 de abril del 2011 a las 17h17, el Juez Tercero Adjunto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha agregó los escritos presentados por la partes, declaró legitimadas las intervenciones de los abogados a favor de sus representados, señalando que en la audiencia del 31 de marzo del 2011 a las 15h10 “se determinó la consulta de Constitucionalidad, por lo que remítase inmediatamente el proceso a la Corte Constitucional para la consulta respectiva”.

#### **La norma objeto de la consulta de constitucionalidad**

El inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 06 de octubre del 2010, dispone:

“Art.- 81.- (...) Las servidoras y servidores, a los setenta (70) años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesarán en su puesto. Percibirán una compensación conforme a la Disposición General Primera.”

#### **Los argumentos de la consulta de constitucionalidad**

El Juez Tercero Adjunto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, en su escrito de fundamentación del 11 de abril del 2011, remitido mediante oficio de la Secretaría de dicha Judicatura N.º 275-MP del 11 de abril del 2011, ingresado a la Corte Constitucional la misma fecha a las 14h53, citando disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales, argumenta su consulta de constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la LOSEP, pudiéndose sistematizar dichos argumentos de la siguiente forma:

#### **Artículos 3 numeral 1; 11 numerales 2 y 8; 33; 36; y 66 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador (publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008)**

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”

Al respecto, el juez consultante argumenta: “Considerando que de acuerdo a los estándares establecidos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la persona

vive hasta el momento que muere; por tanto, se debe respeto a sus derechos hasta el final de su vida, y tomando en cuenta que en el Ecuador el índice de esperanza de vida es de 75.1. años, el determinar una salida obligatoria del trabajo, anterior a dicha edad, atenta con el efectivo goce o ejercicio por parte de las personas adultas mayores, de sus derechos humanos y libertades fundamentales consagrado en el Art. 3 numeral 1 de la Constitución.” (foja 2 del expediente 0019-11-CN).

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

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

En este punto, el juez consultante aprecia que: “Derivado de lo anterior se estaría contrariando lo determinado en el Art. 11 numeral 2 de la Constitución” (foja 1 vuelta del expediente 0019-11-CN); y estima que: “La norma consultada al señalar que los servidores a los 70 años, en forma obligatoria deben retirarse del servicio público, acarrea una regresividad en el contenido de los derechos, pues en la LOSCCA no se determinaba tal particular; lo cual puede generar visos de inconstitucionalidad conforme el Art. 11, numeral 8 de la Constitución” (foja 3 del expediente 0019-11-CN).

“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”

En relación a esta disposición, el juez consultante estima que: “De igual manera, como señala el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre la libertad de escoger el trabajo, también debería ser la dimisión del

mismo, pues el Reglamento a la LOSEP (RO 418 Suplemento, de 01 de abril del 2011) en el inciso segundo del Art. 108 determina que: la o el servidor que deseara acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos”. En tal virtud, la norma consultada contraría al Art. 33 de la Carta Magna” (foja 2 del expediente 0019-11-CN).

“Art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.”

El juez consultante respecto a este artículo manifiesta: “Concomitantemente a lo anterior, la norma consultada contraría lo señalado en el Art. 36 de la Constitución sobre la atención prioritaria y especializada de los adultos mayores...pues no se pondera la afectación de los derechos del servidor público que es adulto mayor, versus el principio de la eficacia de la administración pública” (foja 2 vuelta del expediente 0019-11-CN).

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

6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.”

Al respecto, el juez consultante menciona: “La norma consultada contraría la autonomía de la voluntad de la persona...se está imponiendo forzosamente una conducta para el servidor, lo cual es contrario al derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente, conforme a lo señalado en el numeral 6 del Art. 66 de la Constitución” (foja 1 vuelta del expediente 0019-11-CN); y señala que “...para la administración pública rige el principio negativo de que «Todo lo que no está permitido está prohibido» por lo que la entidad pública no puede proceder a cesar de sus puestos a sus servidores, por la simple invocación de la norma, sino que, es el propio servidor quien debe presentar por escrito su deseo de cesar. Adicionalmente se debe contar, con la verificación de la partida presupuestaria, para otorgar la compensación aludida” (foja 2 del expediente 0019-11-CN).

**Artículos 1.1 y 24 de la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos (ratificada mediante decreto supremo N.º 1833, publicado en el Registro Oficial N.º 452 del 27 de octubre de 1977, y texto promulgado mediante Acuerdo Ministerial N.º 202 publicado en el Registro Oficial N.º 801 del 06 de agosto de 1984)**

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Al respecto, el juez consultante argumenta: “La norma consultada contraría lo señalado en el Art. 1.1. (Obligación

de Respetar los derechos) de la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos...El determinar la norma consultada, un límite de edad (70 años) para retirarse obligatoriamente del servicio público, constituye una discriminación etaria” (foja 1 y vuelta del expediente 0019-11-CN).

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

En este punto, el juez consultante estima que: “La norma consultada contraría lo señalado en el Art.24 (Igualdad ante la Ley) de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos... Al determinar la norma consultada, que el servidor público, a cierta edad (70 años) obligatoriamente tiene que retirarse del servicio público, la ley no le está dando igual protección que el resto de personas, sino todo lo contrario, se está realizando una diferenciación por razón de la edad” (foja 1 y vuelta del expediente 0019-11-CN).

**Artículos 6 y 17 literal b del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (ratificado mediante Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial No. 148 de 16 de marzo de 1993, y texto publicado en el Registro Oficial No. 175 de 23 de abril de 1993)**

“Artículo 6 Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.”

En relación a esta disposición, el juez consultante manifiesta que: “La norma consultada contraría lo señalado en el Art. 17 (Protección a los ancianos) literal b, del Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos “Protocolo San Salvador”...En nuestro país, no se aplica la ejecución de programas laborales específicos para el adulto mayor, y con la norma consultada cumplidos los 70 años, se pasa directamente a la cesación del trabajo, es decir se aplica la medida más drástica, por lo que no existe proporcionalidad entre el fin constitucionalmente válido (eficacia y eficiencia en la administración pública), y la restricción constitucional (del derecho al trabajo, dignidad, vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas, de la igualdad ante la ley, de la aplicación de medidas de acción afirmativa para promover igualdad real, del desarrollo progresivo de los

derechos) ni se aplica otro tipo de medidas alternativas que no afecten rigurosamente a sus derechos” (foja 2 vuelta del expediente 0019-11-CN).

“Artículo 17 Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos.”

Al respecto, el juez consultante menciona: “La norma consultada contraría lo señalado en el Art. 6 del Protocolo de San Salvador relacionada con el derecho a trabajo. En la particular condición de las personas adultas mayores, son necesarias prácticas, políticas y legislaciones que permitan implementar programas destinados a crear fuentes de trabajo para personas adultas mayores en las que éstas tengan un trato preferencial, promocionar políticas de igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores de todas las edades” (foja 2 vuelta del expediente 0019-11-CN).

#### **Petición concreta**

Con estos antecedentes, el juez consultante formula la presente consulta de constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP, solicitando a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre “si la aplicación de la norma impugnada al caso concreto, puede o no vulnerar las normas constitucionales y del bloque constitucional ya señaladas” (foja 3 del expediente 0019-11-CN).

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad, de conformidad con lo que dispone el artículo 428 de la Constitución de la República; 142 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **b** del mismo cuerpo normativo; y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente consulta de constitucionalidad de normas jurídicas, dentro del control constitucional concreto, ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario aplicable al caso, por lo cual se declara su validez.

### **El control constitucional concreto a través de la consulta de constitucionalidad de normas jurídicas.**

El artículo 428 de la Constitución de la República en el primer inciso determina que el juzgador, de oficio o a

petición de parte, suspenderá la tramitación de la causa cuando considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución; razón por la cual, remitido el expediente a la Corte Constitucional, esta resolverá sobre la constitucionalidad de la norma, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días; caso contrario, el inciso segundo dispone que si la Corte no se pronuncia transcurrido el plazo previsto, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente (esto es la acción que prevea la normativa sobre la materia)<sup>1</sup>.

Como mecanismo del control constitucional concreto, la consulta de constitucionalidad puede suscitarse en toda causa; debido a ello, el artículo 141 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el primer inciso, determina como su finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales, para lo cual, según el segundo inciso, el juzgador debe tener siempre presente el principio de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales<sup>2</sup>.

En tal virtud, el juzgador de una causa debe determinar: 1) cuál es la norma aplicable al caso concreto; 2) definir si su aplicación resuelve el asunto; y, 3) establecer si la norma a aplicarse para resolver el caso no contraría disposiciones constitucionales (derechos y normas constitucionales) o del bloque de constitucionalidad (instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución).

En este ejercicio el juzgador que ha determinado la norma a aplicarse para resolver el caso, se involucra en tres situaciones respecto de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad: 1) contar con la certeza de que dicha norma no las contraría (caso en el cual aplica la norma y resuelve el asunto); 2) contar con la seguridad de que dicha norma las contraría (caso en el cual opera la aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad); y, 3) no contar con la certeza ni con la seguridad antes referidas, generándose una

<sup>1</sup> Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

<sup>2</sup> Art. 141.- Finalidad y objeto del control concreto de constitucionalidad.- El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales.

Los jueces aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

duda en cuanto la norma a aplicarse para resolver el caso, contraría o no la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución (caso en el cual procede la consulta de constitucionalidad).

En este sentido, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional reitera el principio de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales, pues los juzgadores las aplicarán sin necesidad de que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía (inciso primero); ratifica que el juzgador suspenderá la tramitación de la causa y remitirá la consulta de constitucionalidad para su resolución por la Corte Constitucional en un plazo no mayor a 45 días “*sólo si tienen duda razonable y motivada*” de que la norma es contraria a disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad (inciso segundo); señala que si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del plazo de 45 días, el juzgador deberá seguir sustanciando el proceso, y una vez emitida la resolución de la Corte Constitucional no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección para la parte perjudicada de recibir un fallo contrario a dicha resolución (inciso tercero); precisa que no suspenderá la tramitación de la causa cuando la norma jurídica impugnada sea “*resuelta en sentencia*” (inciso cuarto); y ordena que no se computará para efectos de la prescripción el tiempo de suspensión de la causa (inciso quinto)<sup>3</sup>.

La generación en el juzgador de la indicada “*duda razonable y motivada*” es el elemento primordial del control constitucional concreto, puesto que si no cuenta con la certeza y seguridad acerca de la constitucionalidad de la norma que ha determinado es aplicable para resolver el

<sup>3</sup> Art. 142.- Procedimiento.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte Constitucional no se pronuncia, el proceso seguirá sustanciándose. Si la Corte Constitucional resolviera luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional.

No se suspenderá la tramitación de la causa, si la norma jurídica impugnada por la jueza o juez es resuelta en sentencia. El tiempo de suspensión de la causa no se computará para efectos de la prescripción de la acción o del proceso.

caso, procede la suspensión de la tramitación de la causa para que la Corte Constitucional dilucide dicha duda, como máximo órgano de interpretación constitucional, conforme los artículos 429 inciso primero y 436 numeral 1 de la Constitución<sup>4</sup>.

No procede la suspensión de la tramitación de la causa para remitir la consulta de constitucionalidad, cuando no se configura la “*duda razonable y motivada*” que da lugar a la consulta de constitucionalidad para la máxima interpretación de la Corte Constitucional, sino que en su lugar, el juzgador determinaría que la norma aplicable al caso sea “*resuelta en sentencia*”, contando para el efecto con el principio jerárquico de solución de antinomias, contemplado en el artículo 425 inciso segundo de la Constitución, y con el principio de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, previsto en el artículo 426 inciso segundo de la Constitución<sup>5</sup>.

En este contexto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en el caso N.º 0010-09-CN, emitió la Sentencia N.º 010-10-SCN-CC del 03 de junio de 2010, mediante la cual negó la consulta de constitucionalidad, al considerar que esta procede ante duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma a aplicarse para resolver el caso, así:

“CUARTO: De las normas constitucionales y legales transcritas se establece que es potestad del juez, solo si tiene duda razonable o considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional; por tanto, si bien alguna de las partes puede solicitar que tal norma jurídica se eleve en consulta por ser contraria a la Constitución, únicamente le corresponde al Juez, de considerarlo pertinente, elevar la consulta a la Corte.

<sup>4</sup> Art. 429.- Inciso Primero.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito.

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

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.

<sup>5</sup> Art. 425.- Inciso Segundo.- En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

Art. 426.- Incisos Segundo.- Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

...Es decir, que si los jueces tenían el convencimiento de que no había duda respecto a la constitucionalidad de la norma aplicable, en el caso, el artículo 343 del Código de Procedimiento Penal reformado, no debían elevar en consulta a la Corte Constitucional.”

#### La consulta de constitucionalidad en el caso concreto

Conforme se evidenció en los antecedentes, la consulta de constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público se suscita dentro de la acción de protección N.º 0418-2011-MP tramitada por el Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia Adjunto de Pichincha. Al respecto, cabe plantear los siguientes problemas jurídicos:

#### En las garantías jurisdiccionales, como la acción de protección, ¿cabe la consulta de constitucionalidad?

Las garantías jurisdiccionales son acciones de carácter constitucional que generan un proceso judicial, puesto que de conformidad con el artículo 86 numeral 3 inciso primero de la Constitución, en ellas el juez “resolverá la causa mediante sentencia” luego de “constatarse la vulneración de derechos”, caso en el cual deberá “individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial”. Por esta razón, el artículo 86 numeral 3 inciso final de la Constitución expresamente se refiere a que dentro de las garantías jurisdiccionales “**Los procesos judiciales** sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

Siendo así, el artículo 141 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dispone como finalidad del control concreto de constitucionalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas “**dentro de los procesos judiciales**”, debe entenderse que comprende a todas las garantías jurisdiccionales concebidas como acciones de carácter constitucional que generan “procesos judiciales”, y consecuentemente, cuando se refiere al control concreto de constitucionalidad deben tener el mismo tratamiento que la consulta de constitucionalidad realizada en cualquier otro proceso ordinario.

De allí que la consulta de constitucionalidad no se encuentra limitada únicamente para los procesos de la jurisdicción ordinaria, sino también a todas y cada una de las acciones de las garantías jurisdiccionales, en el presente caso, la acción de protección.

#### ¿Existe duda razonable y motivada en la argumentación del juez consultante?

Dentro de la acción de protección N.º 0418-2011-MP tramitada por el Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia Adjunto de Pichincha, el accionante, doctor Cristóbal Edmundo Alarcón Falconí, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General del Estado, reconocen la existencia de absoluciones de consulta del Ministerio de Relaciones Laborales con relación al caso concreto.

Consta que mediante oficio N.º 03219-AP-2010 del 08 de diciembre del 2010, el señor Adjunto Primero del Defensor del Pueblo (s) dirigió al señor viceministro del servicio público del Ministerio de Relaciones Laborales la siguiente consulta:

“...1. Existe un servidor que ingreso a la institución el año 1999, según información otorgada por el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social consta como jubilado el 30 de junio de 1972, pregunto ¿tiene este servidor jubilado derecho a la compensación que establece el Art. 129 de la LOSEP (jubilación), o a que beneficio debería acogerse?”

...4. A partir de la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público publicada en el Registro Oficial No. 294 del 6 de octubre del 2010, en su Art. 81 manifiesta que los servidores y servidoras que cumplen setenta años de edad y cumplan con los requisitos de jubilación obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesarán en su puesto, pregunto ¿hasta cuando tienen plazo las instituciones para dar cumplimiento aún sin que exista reglamento o procedimientos establecidos para el efecto?...” (Copia certificada constante a foja 57 del expediente 418-2011-MP).

Y que el señor viceministro de relaciones laborales del Ministerio de Relaciones Laborales, mediante oficio N.º MRL-AGRH-2010 0012549 del 30 de diciembre del 2010, en contestación al oficio N.º 03219-AP-2010 del 08 de diciembre del 2010 del señor Adjunto Primero del Defensor del Pueblo (s), manifestó:

“...Respecto a la primera y cuarta consultas, el artículo 81 inciso cuarto, de la mencionada Ley Orgánica del Servicio Público, señala que las servidoras/es de las instituciones señaladas en el artículo 3, cumplidos los sesenta y cinco (65) años de edad, habrán llegado al tope máximo de su carrera en el servicio público independientemente del grado en que se encuentren, sin que puedan ascender.

... El sexto inciso, dispone que las servidoras/es a los setenta (70) años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesarán en su puesto, percibirán una compensación conforme a la Disposición General Primera.

La Disposición General Primera, de la Ley íbidem, determina que el monto de la indemnización por supresión de partida del personal de las instituciones, entidades y organismos determinados en el artículo 3, será igual al indicado en el artículo 129.

El artículo 129, determina que los servidores de los organismos sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a percibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir

del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto se realizarán las reformas presupuestarias correspondientes, en función de la disponibilidad fiscal existente.

...El inciso tercero del citado artículo establece que "En caso de reingreso al sector público, el jubilado que ya recibió este beneficio, no tendrá derecho a recibirlo nuevamente".

...En vista de la derogatoria de la LOSCCA y la vigencia de la Ley Orgánica del Servicio Público, al momento el Proyecto de Reglamento General, está siendo elaborado para su posterior expedición por parte del Presidente de la República...". (Copia certificada constante a foja 58 del expediente 418-2011-MP).

Adicionalmente, según la afirmación de las partes, se han emitido posteriores absoluciones de consultas por parte del Subsecretario de Políticas y Normas y del Viceministro del Servicio Público del Ministerio de Relaciones Laborales (oficio N.º MRL-PyN-2011 0001283 del 26 de enero del 2011 y oficio N.º MRL-PyN-2011 0001329 del 27 de enero de 2011, respectivamente, cuyas copias simples constan incorporadas al expediente de fojas 26 a 29 el expediente 418-2011-MP), sobre los cuales las partes han manifestado su posición.

De todo ello se colige que el juez consultante, al argumentar la consulta la constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, no ha determinado cómo su aplicación para resolver el caso concreto devendría en inconstitucional.

Las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad que cita el juez consultante, se refieren a una supuesta discriminación por razones de edad (cesación de funciones obligatoria para los servidores de 70 años); cuando se desprende que en el caso concreto, el accionante manifiesta su voluntad de no reincorporarse al puesto (pues no ha aceptado la propuesta de reincorporación), sino que en definitiva, el asunto se circunscribe a dilucidar la situación jurídica del pago de la compensación económica, para lo cual se han realizado las consultas al Ministerio de Relaciones Laborales que ha expedido sus absoluciones (de las cuales las partes han manifestado sus posiciones).

En definitiva, la consulta de constitucionalidad no procede, por cuanto el juez consultante no ha determinado cómo la norma aplicable para resolver el asunto (lo cual implica que la norma ha de aplicarse a las circunstancias del caso concreto) contraría las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, sin que conste en su argumentación la manera en que la aplicación concreta de la norma al caso a resolver deviene en inconstitucional (pues no basta la enunciación de que una norma contraría la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, sino que se debe conectar la aludida inconstitucionalidad a la aplicación de la norma al caso concreto).

Por lo tanto no se configura la "duda razonable y motivada" que el Juez Consultante debe argumentar para la

procedibilidad de la consulta de constitucionalidad, debiendo en su lugar dicho juzgador proceder a que la situación jurídica del caso concreto sea "resuelta en sentencia".

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la consulta de constitucionalidad del inciso final del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público.
  2. Devolver el expediente al juez consultante para que continúe con la sustanciación de la causa.
  3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.
- f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

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

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, para el período de transición, el día miércoles veintitrés de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.° 010-11-SCN-CC**

**CASOS N.° 0001-11-CN y 0002-11-CN ACUMULADOS**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Jueza Constitucional Sustanciadora:** Dra. Ruth Seni Pinoargote

**Causa N.° 0001-11-CN**

**I. ANTECEDENTES**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el día 04 de enero del 2011 a las 15:47, mediante hoja de ruta N.° 25.

La Secretaría General de esta Corte, el día 04 de enero del 2011 a las 17h22, comunicó que la causa tiene relación con los casos N.° **0031-10-CN, 0032-10-CN, 0048-10-CN, 0049-10-CN, 0050-10-CN, 0051-10-CN, 0061-10-CN, 0062-10-CN, 0063-10-CN, 0064-10-CN, 0065-10-CN, 0066-10-CN, 0069-10-CN, 0070-10-CN, 0075-10-CN, 0077-10-CN, 0078-10-CN, 0087-10-CN, 0087-10-CN, 0088-10-CN, 0090-10-CN, 0091-10-CN, 0092-10-CN, 0094-10-CN Y 0096-10-CN**; mismos que, como señala la Secretaría General, están acumulados y en trámite.

La Secretaría General, mediante oficio N.° 0142-CC-SG-2011 del 19 de enero del 2011, cumpliendo lo que dispone el artículo 81 y la disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de las Corte Constitucional, remitió la consulta signada con el N.° 0001-11-CN, para que se proceda con el conocimiento y sustanciación de la misma.

Con fecha 21 de junio del 2011 a las 11h11, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, en su calidad de jueza sustanciadora dentro de la presente causa, avoca conocimiento de la misma, disponiendo que se notifique a las partes involucradas e interesadas, providencia que fue notificada el 05 de julio del 2011 como se desprende del expediente.

**Detalle de la consulta de constitucionalidad**

La comparecencia de los jueces consultantes establece como antecedente el conocimiento de la acción de protección N.° 709-2010 JM, que sigue el señor Edison Ricardo Guatemal Cabezas en contra del señor comandante general de la Policía Nacional y otros. La Sala indica que es un proceso constitucional en el cual el señor juez de primer nivel dicta una sentencia con fecha 19 de noviembre del 2010, desechando la acción de protección, notificada el mismo día, sentencia de la que se presenta un recurso de apelación que en aplicación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, en concordancia con el artículo 86 numeral 2 literal **b** de la Constitución de la República, que en casos análogos considera extemporáneo, esto es, fuera de los “...tres días hábiles...”, por lo que consultan la inconstitucionalidad de la norma contenida en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Sala fundamenta su consulta en el punto III de su exposición, señalando el contenido de los artículos 1 inciso primero, 3 numeral 1, 76, 424 y 425 de la Constitución de la República; y artículos 8 literal **h** y 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pasa a indicar un aporte doctrinario constante en la obra de Osvaldo Alfredo Gozaini, Introducción al Derecho Procesal Constitucional, (Rubizal – Culzoni Editores, P.28), citándolo en lo referente a la autonomía del derecho procesal constitucional. Es así como el mencionado autor en la obra indicada manifiesta: “...sobre el marco previsto en torno a las características del procedimiento, reparar que debe tratarse de un trámite rápido y expedito, sencillo y eficaz. La celeridad es primordial, es cierto, pero debe respetarse los demás principios y garantías del debido proceso”. Indica que en el caso ecuatoriano esta afirmación equivaldría a respetar lo contenido en el artículo 76 literal **m** del numeral 7 de la Constitución de la República. Pasa a señalar que el inciso primero del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional (LOGJCC) establece una temporalidad “...o hasta de tres días hábiles...”, considerando –como lo establece la consulta– que el artículo 86 numeral 2 literal **b** de la Constitución señala que serán hábiles todos los días y horas, sin excluir por tanto los días sábados, domingos y días de descanso obligatorio en los cuales no existe acceso a casilleros judiciales. De esta manera, la Sala considera que se está afectando a ciertas garantías básicas del debido proceso, al imposibilitar que las partes puedan hacer uso efectivo de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Terminan solicitando que la Corte se pronuncie con respecto a las consecuencias del inciso primero del artículo 24 de la LOGJCC y que se declare la inconstitucionalidad del mismo, como señalan, pues el término establecido en dicha norma legal contraría el espíritu garantista de la Constitución que se establece en el artículo 86 numeral 2 literal **b** y la tutela de los derechos de protección analizados en el escrito, y que, de así ocurrir, se solicite a la Asamblea Nacional que regularice la temporalidad establecida en el artículo 24 en lo que corresponde.

**Causa N.° 0002-11-CN**

**Resumen de admisibilidad**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 17 de enero del 2011 a las 09:28, mediante hoja de ruta N.° 270.

La Secretaría General de esta Corte, el 17 de enero del 2011 a las 17:15, comunicó que la causa tiene relación con los casos N.° **0031-10-CN, 0032-10-CN, 0048-10-CN, 0049-10-CN, 0050-10-CN, 0051-10-CN, 0061-10-CN, 0062-10-CN, 0063-10-CN, 0064-10-CN, 0065-10-CN, 0066-10-CN,**

0069-10-CN, 0070-10-CN, 0075-10-CN, 0077-10-CN, 0078-10-CN, 0087-10-CN, 0087-10-CN, 0088-10-CN, 0090-10-CN, 0091-10-CN, 0092-10-CN, 0094-10-CN Y 0096-10-CN, los mismos que como señala la Secretaría General, están resueltos y tienen relación con el caso N.º 0001-11-CN, que se encuentra en trámite.

La Secretaría General, mediante providencia del 21 de enero del 2011 a las 10h48, resolvió acumular la causa N.º 002-11-CN a la causa N.º 0001-11-CN, y por lo tanto remitirla al despacho de la Dra. Ruth Seni Pinoargote, para que se continúe con el trámite correspondiente.

Con fecha 19 de julio del 2011 a las 12h10, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, en su calidad de jueza sustanciadora dentro esta causa, avoca conocimiento de la misma, disponiendo que se notifique a las partes involucradas e interesadas, providencia que fue notificada el 21 de julio del 2011 como se desprende del expediente.

#### **Detalle de la consulta de constitucionalidad**

La consulta remitida la realiza la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, indicando como antecedentes que mediante sorteo efectuado, conforme a lo que dispone la ley, le correspondió a esa sala la sustanciación de la acción de protección N.º 739-2010JM que sigue la señora Mariana de Jesús Valles en contra de Edgar Orlando Simbaña, presidente de la Comuna Leopoldo N. Chávez, proceso en el cual –como lo indica la sala– el señor juez de primer nivel dicta sentencia con fecha 9 de diciembre del 2010, desechando la acción de protección propuesta conforme consta en autos.

Del análisis de la consulta se puede observar que las consideraciones jurídicas vertidas en esta son idénticas a las planteadas por la misma Sala en la causa N.º 0001-11-CN, motivo por el que no procede enunciarlas de nuevo.

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

### **Competencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad, de conformidad con lo que dispone el artículo 428 de la Constitución de la República; 142 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal *b* del mismo cuerpo normativo; y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Finalidad, objeto y alcance de la acción de consulta de constitucionalidad**

El Estado constitucional presenta una serie de garantías al efectivo respeto y observancia a los derechos fundamentales de las personas. Con esta finalidad ha creado instituciones dentro del ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, para precautelar y promover el

cumplimiento de los diversos principios proteccionistas de las categorías de derecho vigentes. Una de estas instituciones es la consulta de constitucionalidad, que se presenta como una alternativa que tienen los administradores de justicia para presentar dudas e inquietudes respecto a la constitucionalidad de una norma de rango inferior a la Constitución, que pueda estar vulnerando su sentido garantista, o que contrarie una disposición expresa de la norma constitucional. Diremos, entonces, que varios son los objetos y alcances de la Consulta de Constitucionalidad: en un primer momento defiende la categórica supremacía de las disposiciones constitucionales, al pretender identificar y extraer del sistema jurídico aquellas normas que violen sus principios y valores, tal como lo dispone el primer inciso del artículo 424 de la Constitución, al ordenar “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. En un segundo momento, trata de precautelar efectivamente la seguridad jurídica y la aplicación de normas que tengan plena eficacia jurídica señalada en el inciso transcrito; de esta forma se promueve lo ordenado por el artículo 82 de la norma constitucional, que dispone: “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”, las normas referidas en este artículo deben garantizar una uniformidad en el sistema jurídico que establezca la previsión de sus contenidos, promoviendo respeto y concordancia constitucional en todos sus parámetros. Este resulta ser otro de los fines por los cuales la consulta de constitucionalidad se institucionalizó, evitando de este modo la aplicación de disposiciones normativas constitucionalmente ineficaces y garantizando la aplicación de normas previas y claras concomitantes al espíritu garantista de la Constitución.

### **Consideraciones de la Corte respecto del caso planteado**

Como se observó dentro de los antecedentes de las causas acumuladas N.º 0001-11-CN y 0002-11-CN, motivo de este pronunciamiento, han sido varias las consultas remitidas a esta Corte referentes a la constitucionalidad del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; específicamente se han determinado por parte de la Secretaría General los casos N.º 0031-10-CN, 0032-10-CN, 0048-10-CN, 0049-10-CN, 0050-10-CN, 0051-10-CN, 0061-10-CN, 0062-10-CN, 0063-10-CN, 0064-10-CN, 0065-10-CN, 0066-10-CN, 0069-10-CN, 0070-10-CN, 0075-10-CN, 0077-10-CN, 0078-10-CN, 0087-10-CN, 0087-10-CN, 0088-10-CN, 0090-10-CN, 0091-10-CN, 0092-10-CN, 0094-10-CN y 0096-10-CN, los mismos que han sido ya estudiados y resueltos por esta Corte.

## **III. DECISIÓN**

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

SENTENCIA

1. Los jueces consultantes estarán a lo resuelto anteriormente por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en las consultas de constitucionalidad sobre el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
2. Se tomará en cuenta la participación del señor Edison Ricardo Guatemala Cabezas dentro del caso N.º 0001-11-CN, dejándose constancia de que su solicitud no procede dentro de una consulta de constitucionalidad.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

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

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de noviembre del 2011

SENTENCIA N.º 011-11-SCN-CC

CASO N.º 0024-11-CN

CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

**Jueza constitucional sustanciadora:** Dra. Nina Pacari Vega

**I. ANTECEDENTES**

**De la consulta y sus argumentos**

El abogado César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, mediante providencia dictada el 11 de

marzo del 2011 a las 10h05, consulta a la Corte Constitucional lo siguiente:

Que se ha tramitado ante su judicatura la acción de protección N.º 376-2010, planteada por un grupo de trabajadores de la Prefectura del Gobierno Provincial del Guayas, en contra de esa entidad.

Que dentro de dicha acción, su resolución favoreció a la pretensión de los trabajadores, luego de lo cual el Tribunal de Alzada revoca dicho fallo y declara sin lugar la acción de protección.

Que los trabajadores han planteado acción extraordinaria de protección para ante la Corte Constitucional, remitiéndose a su despacho las copias del proceso para su ejecución.

Que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al determinar el recurso de apelación en la acción de protección, establece que la ejecución del fallo no se suspende por la interposición de este recurso, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Que dicho artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tiene aplicación ante cualquier otra ley o reglamento, más aún cuando lo que se ventila de fondo es el derecho constitucional al trabajo, al que se consideran asistidos los trabajadores de la Prefectura del Gobierno Provincial del Guayas.

Que se ha justificado de forma documentada que el proceso se encuentra en conocimiento de la Corte Constitucional, en virtud de la acción extraordinaria de protección planteada por los trabajadores, lo que motiva la duda razonable en la constitucionalidad, respecto a la aplicación de la norma artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Pretensión concreta**

“...si se debe separar o privar a los accionantes de sus derechos al trabajo conforme ha peticionado la entidad accionada hasta que se resuelva el litigio ante el alto Tribunal lo que indudablemente se encuentra ligado a sus derechos humanos, de lo que existe una duda razonable sobre los alcances de la decisión de segunda instancia”.

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

**De la admisión y competencia**

El 17 de mayo del 2011 ante la Corte Constitucional, para el período de transición, se presenta la acción que nos ocupa. Con base a lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º 2168-CC-SG-2011 del 19 de mayo del 2011, se remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega, a fin de que actúe

como jueza sustanciadora de la causa. Mediante auto del 28 de junio del 2011 a las 09h45, se avoca conocimiento de la causa.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, así como el inciso segundo del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán**

Para decidir el fondo de la cuestión, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso, a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Cuál es la naturaleza de la “consulta de constitucionalidad”, como control concreto de constitucionalidad?
- ¿Cuál es la disposición legal respecto de la cual se pide la consulta de constitucionalidad?
- El primer inciso del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ¿contradice normas constitucionales?

#### **Sobre la naturaleza de la “consulta de constitucionalidad”, como control concreto de constitucionalidad**

El artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que cuando un juez, ya sea de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a un instrumento internacional que contemple derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, deberá suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, indicando la norma jurídica sobre cuya constitucionalidad existan dudas, a fin de que el máximo organismo de control constitucional emita su pronunciamiento. Esta es una de las modificaciones más relevantes que incorpora la actual Constitución, vale decir, el cambio de un sistema de control difuso a un sistema concentrado del control de la constitucionalidad.

En el artículo 424 *ibidem* se instituye el principio de supremacía constitucional al señalar: “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”, caso contrario, se impone la consecuencia de carecer de eficacia jurídica.

Así concebida la naturaleza de esta acción de consulta de constitucionalidad, como control concreto de constitucionalidad, dicho control tiene que ver y/o guarda estrecha relación con el examen de constitucionalidad que se debe hacer a la norma o normas consultadas, bajo los parámetros de la acción de inconstitucionalidad, lo que convierte a esta acción en un mecanismo de control de constitucionalidad concentrado.

La defensa de la Constitución apela a mecanismos propios del modelo concentrado y abstracto, e involucra en esa tarea a la Corte Constitucional y a todos los jueces y tribunales sin excepción. La acción de consulta de constitucionalidad está dentro de aquellas acciones y mecanismos para la defensa de la Constitución, así como de los derechos reconocidos en la misma.

#### **Control concreto de constitucionalidad**

Cabe señalar que a la Corte Constitucional le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de la norma que el juez, ya sea de oficio o a petición de parte, haya considerado que resulta ser contraria a la Constitución.

En la acción de consulta de constitucionalidad, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa; en la sentencia debe pronunciarse de fondo sobre todas las normas demandadas; adicionalmente, el fallo podrá cobijar normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas otras que se someten al examen de constitucionalidad<sup>1</sup>.

La norma legal consultada, por regla general, se confronta con la totalidad de los preceptos de la Constitución, a fin de garantizar de esta manera su supremacía e integridad. En consecuencia, la sentencia de la Corte puede fundarse en normas de la Constitución no invocadas por el demandante. El control integral que obligatoriamente realiza la Corte se asocia a los efectos de cosa juzgada constitucional que se predica en sus fallos.

#### **¿Cuál es la identificación de la disposición legal respecto de la cual se pide la consulta de constitucionalidad?**

El juez tercero de tránsito del Guayas formula su consulta respecto a la validez constitucional del primer inciso del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 24.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificados por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiese 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”.

<sup>1</sup> La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte, unidad ésta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo. Las normas sobre las que recae el fallo de inconstitucionalidad o constitucionalidad, deben estar vigentes. El principal efecto de la sentencia de inconstitucionalidad es el de expulsar del ordenamiento jurídico la norma que contraviene la Carta.

**¿El primer inciso del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, contradice normas constitucionales?**

La Corte Constitucional, en el caso en consulta, observa que la misma es planteada dentro de la acción de protección que interpusieron un grupo de trabajadores de la Prefectura del Gobierno Provincial del Guayas en contra de dicho gobierno seccional, por considerar que el acto administrativo mediante el que se los cesó en funciones, vulneraba sus derechos y garantías fundamentales al trabajo, consagrados en los artículos 33, 325 y 326 de la Constitución de la República<sup>2</sup>.

Esta acción de garantías jurisdiccionales es resuelta en primera instancia por parte de la judicatura consultante el 24 de marzo del 2010, al resolver en sentencia, se declara con lugar la acción de protección, disponiendo el reintegro a los puestos de trabajo de los accionantes, por considerar inconstitucional el acto administrativo con el que se los separó de sus funciones<sup>3</sup>.

El Gobierno Provincial del Guayas, fundamentado en lo que establece el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta el 26 de marzo del 2010 su apelación del fallo dictado, a fin de que sea conocido por una de las salas de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, habiendo avocado conocimiento de dicho recurso la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito del Guayas, misma que mediante sentencia dictada el 25 de junio del 2010 a las 11h10, revoca la sentencia venida en grado y declara sin lugar la acción de protección planteada por los trabajadores del Gobierno Provincial del Guayas, dejando a salvo el derecho de estos a ejercer las acciones que consideren pertinentes ante los organismos jurisdiccionales correspondientes.

De esta sentencia los trabajadores del Gobierno Provincial del Guayas han planteado acción extraordinaria de protección, y por su parte, dicho gobierno seccional ha solicitado la ejecución del fallo.

Se hace imperioso hacer constar esta cronología de los eventos jurídicos de la acción de protección N.º 376-2010 del Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas, pues dentro de dicha causa se ha formulado la consulta de constitucionalidad del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual es necesario formular las siguientes precisiones.

La acción de protección es una garantía jurisdiccional establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República, cuyo objetivo es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, con el propósito de reparar el daño causado, hacerlo cesar si se está produciendo o para prevenirlo si es que existe la presunción o indicios claros de que el acto ilegítimo puede producirse. El procedimiento de esta acción se encuentra debidamente regulado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La acción de protección se tramita en dos instancias: la primera ante cualquier juez del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde este produce sus efectos, así lo prevé el artículo 7 de dicha ley, y la segunda instancia que

es conocida por apelación se tramita ante una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia correspondiente, artículo 24 *ibídem*.

La sentencia dictada por la correspondiente Sala de la Corte Provincial de Justicia, dentro de la acción de protección, pone fin a esta acción en la etapa de conocimiento, debiendo proceder a la fase de ejecución cuando hubiere lugar a la misma.

En la consulta formulada por el Ab. César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, se evidencia una confusión en el alcance en el trámite de la acción de protección, mal entendiendo dicho funcionario a la acción extraordinaria de protección con una “nueva etapa de impugnación”, dentro del proceso de garantías jurisdiccionales, hecho que se torna evidente en su providencia de consulta dictada el 11 de marzo del 2011 a las 10h05, cuando manifiesta que: “... si se debe separar o privar a los accionantes de sus derechos al trabajo conforme ha peticionado la entidad accionada hasta que se resuelva el litigio ante el alto Tribunal lo que indudablemente se encuentra ligado a sus derechos humanos, de lo que existe una duda razonable sobre los alcances de la decisión de segunda instancia...”.

La judicatura consultante erradamente interpreta a la acción extraordinaria de protección como un recurso de apelación dentro de la acción de protección, y de ello se vale para consultar la constitucionalidad del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la suspensión de la ejecución de la sentencia cuando se ha interpuesto este recurso, olvidando dicho funcionario que la acción extraordinaria de protección es un proceso de garantías jurisdiccionales independiente de las demás acciones y por lo tanto no constituye un recurso dentro de estas, errada concepción del juez tercero de tránsito del Guayas, que llama profundamente la atención a esta Corte Constitucional.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al desarrollar y regular en su precepto la forma de interposición, plazo, competencia en el conocimiento y efectos del recurso de apelación, en nada contradice los preceptos constitucionales; por el contrario, desarrolla el precepto constitucional del debido proceso y del doble conforme establecido en el artículo 76 numeral 7 literal *m* de la Constitución de la República, que determina el derecho a recurrir el fallo o resolución en todo procedimiento en el que se decida sobre derechos.

La Corte Constitucional observa que la acción de protección, dentro de la cual se formula esta consulta, ha sido resuelta en las instancias procesales constitucional y legalmente establecidas (Juzgado Tercero de Tránsito del

<sup>2</sup> Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas, Acción de Protección No.376-2010, Fs.60 a 62, cuaderno de primera instancia.

<sup>3</sup> Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas, Acción de Protección No.376-2010, Fs.156 a 157 vta. cuaderno de primera instancia.

Guayas y Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas), por lo tanto no se evidencia que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se halle en contraposición de los preceptos constitucionales, y muchos menos a los derechos de los trabajadores a los que se hace mención en la consulta, pues el objetivo y alcance de la norma consultada es de carácter procedimental, de naturaleza diversa al derecho constitucional del trabajo.

### Consideraciones finales a las que llega la corte constitucional

La Corte Constitucional no puede dejar pasar el llamar la atención al Ab. César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, por su desconocimiento de la normativa procesal en materia de garantías jurisdiccionales, así como en el alcance y constitucional diferencia existente entre la acción de protección y la acción extraordinaria de protección, denotándose una total ligereza en la formulación de esta consulta, la misma que violenta la disposición establecida en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disposiciones que establecen en favor de los jueces la potestad de consultar a la Corte Constitucional, siempre y cuando se tenga duda razonable y motivada sobre la constitucionalidad de la norma, hecho que no ocurre en la presente causa, pues se hace evidente que la consulta nace de la indebida comprensión y del desconocimiento de las normas por parte del consultante, el mismo que en su providencia no motiva ni argumenta su razonable duda respecto del alcance de la normativa del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Desechar la consulta de inconstitucionalidad planteada por el Ab. César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, respecto del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Miguel Ángel Naranjo y

Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Hernando Morales Vinuesa, en sesión del día jueves veinticuatro de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de noviembre del 2011

### SENTENCIA N.º 012-11-SCN-CC

### CASO N.º 0014-11-CN

### CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

**Jueza constitucional sustanciadora:** Dra. Ruth Seni Pinoargote

### I. ANTECEDENTES

#### Resumen de admisibilidad

La presente consulta de constitucionalidad ha sido propuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes mediante providencia del 25 de febrero del 2011, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, dos de sus tres miembros estiman necesario consultar a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad del artículo 440 inciso cuarto, en su última parte, del Código de Trabajo, y por existir al respecto un criterio de mayoría, se suspende la tramitación de la causa hasta que la Corte Constitucional emita pronunciamiento de constitucionalidad definitivo.

Mediante oficio N.º 0126-2011 PSLNA-CPJP del 14 de marzo del 2011, dirigido al Dr. Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el secretario relator de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez, Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remite el juicio de trabajo N.º 747-2010, seguido por el Ing. Ángel Guillermo Robayo Carpio, gerente general de la Compañía Ginecológica Médica S. A., GINECOMED, en contra del Comité de Empresa de los Empleados y Trabajadores de la Clínica de la Mujer.

La Dra. Marcia Ramos Benalcázar, secretaria general (e), con fecha 15 de marzo del 2011 a las 15h30, certifica que en referencia a la causa N.º 0014-11-CN, no se ha presentado otra con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 19 de julio del 2011 a las 11h10, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueza sustanciadora, avoca conocimiento de la presente consulta de constitucionalidad, disponiendo que se notifique con el contenido de la consulta y esta providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia, para que en el término de cinco días presenten un informe de descargo acerca de la consulta efectuada; del mismo modo, se notifica a las partes del juicio de trabajo N.º 747-2010.

#### **Detalle de la petición de consulta de constitucionalidad**

Los doctores Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia y Julio Arrieta Escobar, jueces titulares que conforman la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fundamentados en el artículo 428 de la Constitución de la República, formulan la presente consulta de constitucionalidad en los siguientes términos:

Expresan que mediante sorteo efectuado conforme a la ley, correspondió a la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, conocer el proceso oral signado con el N.º 747-2010, seguido por el Ing. Ángel Guillermo Robayo Carpio, en su calidad de gerente general de la Compañía Ginecológica Médica S. A., GINECOMED, compañía propietaria de la Clínica de la Mujer, en contra del Comité de Empresa de Empleados y Trabajadores de dicha clínica, representada por Vilma Fabiola Carrasco Aules, secretaria general; Nelly Fabiola Cerón Chafuelan, secretaria de actas y comunicaciones; José Rubén Piedrahita, secretario de finanzas; María Rosario Alulema, secretaria de cultura y deportes; Enma Rosario Cárdenas Valladares, secretaria de conflictos, expresando que dicho Comité ha venido disminuyendo el número de sus afiliados, llegando a contar a la fecha de presentación de la demanda con doce personas, cuando en la Clínica laboran actualmente 85 personas, lo que repercute en las buenas relaciones laborales que deben existir en la institución, sean o no afiliados al Comité, brindándoles un adecuado sistema de trabajo, medios idóneos para que laboren y las demás prestaciones que un sistema moderno brinda, sin que se requiera de un contrato colectivo de trabajo para otorgar estos beneficios, dejando de lado los conflictivos sistemas laborales originados con la creación de sindicatos, comités de empresa, que estuvieron bien en una época en que no se respetaban los derechos laborales, pero que no cuajan en la actualidad. Lo que se busca es capacitar y mantener un equipo que labore con estabilidad, con eficiencia y responsabilidad en la prestación de servicios de salud. Añade que la gran mayoría de empleados de la Clínica se sienten afectados por el descuento que se realiza a su remuneración mensual y que van al Comité de Empresa y a la central obrera a la cual está afiliada el Comité de Empresa, valores sobre los cuales nadie rinde cuentas, desconociendo su destino. Que directivos del Comité, como es el caso de las señoras Gloria Reati y Antonia

García, han renunciado a sus funciones como empleadas de la Clínica, porque no tienen vinculación con el Comité ni la Clínica; al parecer, lo único que busca la mayoría de los sindicalizados es que se les reconozca el beneficio especial que la Clínica otorga a las personas que renuncian de manera voluntaria, derecho que siempre se ha respetado y se respetará, tanto es así que para el año 2011, dos personas se acogerán a este derecho, lo que demuestra que en la práctica el Comité de Empresa no funciona. Por las razones expuestas, esto es, en vista de que 12 personas afiliadas al Comité representan el 14% de los empleados y trabajadores de la Clínica de la Mujer, amparados en lo que dispone el artículo 465 del Código de Trabajo y por cuanto el número de trabajadores del Comité es inferior al 25% de total de trabajadores y empleados, por así disponerlo la ley, demanda en procedimiento oral laboral al tenor de lo dispuesto en el artículo 575 ibídem, a los directivos del Comité de Empresa de trabajadores de la Clínica de la Mujer.

El texto que la mayoría de la Sala considera inconstitucional es el inciso cuarto, en la última parte del artículo 440 del Código de Trabajo, que establece:

“Si la suspensión o disolución fuera propuesta por los trabajadores estos deberán acreditar su personería”.

Invocan los artículos 1, 75, 326, 424 y 425 de la Constitución de la República; además de los artículos 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; los convenios 87 y 98 de la OIT y el fallo de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional N.º 393-98-RA, cuyo contenido, según su parecer, reconoce en forma individualizada por una parte, el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, y por otra, el derecho de organización de los empleadores; por tanto, trabajadores como empleadores están protegidos contra todo acto de injerencia mutua, esto es, de los trabajadores en el derecho de organización de los empleadores, y de estos en el derecho de organización de los trabajadores, de lo que se evidencia que la última parte del inciso cuarto del artículo 440 del Código de Trabajo, al haberse estructurado del modo que consta y que ha sido entendido por la parte empleadora como la norma que le faculta para comparecer como accionante y solicitar la disolución de una organización sindical, afecta el derecho y libertad de organización de las personas trabajadoras, previsto en el numeral 7 del artículo 326 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

En virtud de lo expuesto y con fundamento en el artículo 428 de la Constitución de la República, solicitan que la Corte Constitucional analice las consecuencias de la parte final del artículo 440, inciso cuarto del Código de Trabajo y, de ser el caso, declare la inconstitucionalidad del mismo, por contrariar el numeral 7 del artículo 326 de la Constitución y de las normas constantes en instrumentos internacionales de derechos humanos, y, si aquello ocurriere; que en sentencia, en la parte resolutoria, la Corte Constitucional señale el alcance jurídico y constitucional de la indicada norma del Código de Trabajo. De la pretensión

planteada se abstiene de formular la consulta la Dra. Paulina Aguirre Suárez, pues considera que el artículo 440, inciso cuarto del Código del Trabajo es claro y no contraviene la norma constitucional citada por los doctores Alfonso Granizo Gavidia y Julio Arrieta Escobar.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, así como el inciso segundo del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Para decidir el fondo de la cuestión, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Cuál es la naturaleza de la “consulta de constitucionalidad”, como control concreto de constitucionalidad?
- ¿Cuál es la disposición legal respecto de la cual se pide la consulta de constitucionalidad?
- ¿El empleador se encuentra legitimado jurídicamente para solicitar la disolución de una organización conformada por trabajadores de su empresa, sin que se afecten principios y derechos afines con la actividad laboral?
- El inciso cuarto, última parte del artículo 440 del Código del Trabajo, materia de consulta, ¿es inconstitucional?

### Sobre la naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad, como control concreto de constitucionalidad

El artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que cuando un juez, ya sea de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a un instrumento internacional que contemple derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, deberá suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, indicando la norma jurídica sobre cuya constitucionalidad existan dudas, a fin de que el máximo organismo de control constitucional emita su pronunciamiento. Esta es una de las modificaciones más relevantes que incorpora la actual Constitución, vale decir, el cambio del sistema de control difuso a un sistema concentrado del control de la constitucionalidad.

En el artículo 424 *ibidem* se instituye el principio de supremacía constitucional, al señalar: “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”, caso contrario, se impone la consecuencia de carecer de eficacia jurídica.

Así concebida la naturaleza de esta acción de consulta de constitucionalidad, como forma de control concreto de constitucionalidad, dicho control tiene que ver y/o guarda estrecha relación con el examen de constitucionalidad que se debe hacer a la norma o normas consultadas, bajo los parámetros de la acción de inconstitucionalidad. De ahí que cabe señalar, en lo que respecta a la acción pública de inconstitucionalidad, según lo señala el profesor de Derecho Constitucional y ex presidente del Tribunal Constitucional de Colombia, en su artículo sobre “Jurisdicción Constitucional en Colombia”, que esta acción es un mecanismo de control de constitucionalidad concentrado al establecer que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”<sup>[1]</sup>

La defensa de la Constitución apela a mecanismos propios del modelo concentrado y abstracto, e involucra en esa tarea a la Corte Constitucional y a todos los jueces y tribunales sin excepción. La acción de consulta de constitucionalidad está dentro de aquellas acciones y mecanismos para la defensa de la Constitución, así como de los derechos reconocidos en la misma, lo que supone a su vez, en palabras Francisco Fernández Segado, el diálogo permanente entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional<sup>[2]</sup>.

### Control concreto de constitucionalidad

Cabe señalar que a la Corte Constitucional le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de la norma que el juez, ya sea de oficio o a petición de parte, haya considerado que resulta ser contraria a la Constitución.

En la acción de consulta de constitucionalidad, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa; en la sentencia, debe pronunciarse de fondo sobre todas las normas demandadas; adicionalmente, el fallo en virtud del principio de conexidad podrá cobijar normas no

<sup>[1]</sup> Un texto al respecto se publicó originalmente en la obra del Dr. Francisco Fernández Segado “*La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*” pp. 469-497.

En el campo del Derecho Comparado, encontramos que en el año de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente Colombiana enriqueció la ya larga tradición de ese país de defensa judicial de la Constitución, mediante la creación de la Corte Constitucional y la consagración de múltiples recursos y acciones de salvaguarda de los derechos y de los bienes que la Constitución pretende preservar, entre los cuales está precisamente la acción pública de inconstitucionalidad.

demandadas que conformen unidad normativa con aquellas otras que se someten al examen de constitucionalidad<sup>[3]</sup>.

La norma legal consultada, por regla general, se confronta con la totalidad de los preceptos de la Constitución, a fin de garantizar de esta manera su supremacía e integridad. En consecuencia, la sentencia de la Corte puede fundarse en normas de la Constitución no invocadas por el demandante. El control integral que obligatoriamente realiza la Corte se asocia a los efectos de cosa juzgada constitucional que se predica en sus fallos<sup>[4]</sup>.

#### ¿Cuál es la identificación de la disposición legal respecto de la cual se pide la consulta de constitucionalidad?

La Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha formula su consulta de constitucionalidad sobre el inciso cuarto, en la última parte del artículo 440 del Código del Trabajo, cuyo texto completo establece:

**“Art. 440.- Libertad de asociación.-** Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen conveniente, de afiliarse a ellos o de retirarse de los mismos, con observancia de la ley y de los estatutos de las respectivas asociaciones.

Las asociaciones profesionales o sindicatos tienen derecho de constituirse en federaciones, confederaciones o cualesquiera otras agrupaciones sindicales, así como afiliarse o retirarse de las mismas o de las organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores.

Todo trabajador mayor de catorce años puede pertenecer a una asociación profesional o a un sindicato.

Las organizaciones de trabajadores no podrán ser suspendidas o disueltas, sino mediante procedimiento oral establecido en este Código. **Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería**”. (Lo resaltado constituye la frase que la mayoría de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha estima inconstitucional).

#### ¿El empleador se encuentra legitimado jurídicamente para solicitar la disolución de una organización conformada por trabajadores de su empresa, sin que se afecten principios y derechos constitucionales, así como de convenios internacionales afines con la actividad laboral?

En principio y tal cual se desprende del contenido de la consulta de constitucionalidad, el Ing. Ángel Guillermo Robayo Carpio, en su calidad de gerente general de la Compañía Ginecológica Médica S. A., propietaria de la Clínica de la Mujer, propuso un proceso oral ante el juez de trabajo para disolver el Comité de Empresa de Empleados y Trabajadores de la Clínica de la Mujer; pretensión que fue aceptada por el juez primero de trabajo de Pichincha, procediendo a declarar disuelto el referido Comité de Empresa.

Posteriormente y en virtud del recurso de apelación, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, por estimar que la parte final del inciso cuarto del artículo 440 del Código de Trabajo ha sido interpretada en algunos casos por la forma en que está construida, que tanto los trabajadores como los “empleadores” pueden solicitar la disolución de los comités de empresas y sindicatos y que por lo mismo bien podría afectarse derechos de los trabajadores; en esa medida, el tema a discutirse consistiría en establecer mediante el análisis, si el alcance la norma sometida a consulta, faculta a los “empleadores” proponer ante los jueces pertinentes, la disolución de tales organizaciones laborales.

El numeral 7 del artículo 326 de la Constitución de la República establece que: “Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma se garantizará la organización de los empleadores”.

En concordancia con la norma constitucional, el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, señala: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”; por su parte, el artículo 3 ibídem, precisa que: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su

[3] La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte, unidad ésta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo. Las normas sobre las que recae el fallo de inconstitucionalidad o constitucionalidad, deben estar vigentes. El principal efecto de la sentencia de inconstitucionalidad es el de expulsar del ordenamiento jurídico la norma que contraviene la Carta.

[4] En el caso Colombiano, con arreglo a la norma del Art. 243 de su Constitución “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable [inconstitucional] por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana se ha encargado de matizar la regla anotada. Junto a la “cosa juzgada absoluta”, ha señalado que existe la “cosa juzgada relativa”, la que se configura cuando la misma Corte expresamente limita los efectos de sus fallos a los artículos o disposiciones de la Constitución a los que se ha contraído el examen (Corte Constitucional, sentencias C-527 de 1994 y C-37 de 1996). Entre otros casos, la anterior situación se presenta cuando la demanda contiene una censura global o general -no particularizada en relación con sus distintas disposiciones- contra una ley y ésta no prospera.

programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda inversión que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”<sup>[5]</sup>.

Resulta de particular interés tomar en consideración la parte resolutive de la Resolución del 21 de septiembre de 1998, emitida por la Segunda Sala del entonces Tribunal Constitucional, dentro de la causa N.º 393-98-RA, citada por los consultantes, que ordenó: “Confirmar la resolución dictada por el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha de 20 de julio de 1998, y conceder la acción de amparo constitucional propuesta por Carlos Marcillo Limaico, en su calidad de Secretario General del Comité de Empresa de los Trabajadores de Hansa Cía. Ltda; consecuentemente, se dejó sin efecto el Acuerdo Ministerial No. 278 de 1 de junio de 1998, emitidos por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y se reconoce la legal y constitucional existencia del Comité de Empresa de los Trabajadores de Hansa, organización clasista que solo puede ser disuelta por la voluntad de sus propios integrantes...”.

El texto de la nueva Constitución, aprobado en referéndum del 28 de septiembre del 2008, en su artículo primero, establece el tránsito del Estado social de derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia; esta particularidad ha permitido que algunos estudiosos la hayan catalogado como una Constitución “garantista”, esto es, el extraordinario peso que el texto de la Constitución concede a los derechos; que no se limita a declarar su existencia: abre cauces, establece procedimientos, concreta exigencias y prevé mecanismos para garantizar su cumplimiento<sup>[6]</sup>. Dentro de este marco, la Constitución del 2008 recoge dos principios importantes en la teoría general de derechos humanos: El principio de progresividad y el de no regresividad. El principio de progresividad significa que todos los derechos humanos tienen dimensiones de cumplimiento inmediato y dimensiones de progresividad. Por su parte, el principio de regresividad es el complemento más importante del principio de progresividad; es la prohibición de regresar que proscribía desandar lo avanzado en las condiciones establecidas para el goce efectivo de los derechos<sup>[7]</sup>, principio que se encuentra establecido en el inciso segundo del numeral 8 del artículo 11 de la Constitución de la República, que señala: “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”, a propósito de los derechos reconocidos al trabajador.

Del contenido de las normas y principios invocados y del criterio de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, es evidente que tanto la Constitución de la República como los instrumentos internacionales reconocen de manera autónoma e independiente, el derecho y la libertad de organización de los trabajadores, así como el derecho de organización de los empleadores; en otras palabras, trabajadores y empleadores están protegidos contra todo acto de injerencia mutua, es decir, de los trabajadores en el derecho de organización de los empleadores, y de estos en el derecho de organización de los trabajadores. Por tanto, la última parte del inciso cuarto del artículo 440 del Código del Trabajo, que textualmente señala: “**Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería**”, debe entenderse al tenor literal, y de modo alguno como ha sido interpretado

por ciertos empleadores y acogida por algunos jueces: esto es, en el sentido de que a falta de disposición expresa se deba entender como la norma que faculta al “empleador” para comparecer como legitimado activo y solicitar la disolución de una organización sindical; norma que interpretada así, vulnera el derecho y libertad de organización de los trabajadores, prevista en el numeral 7 del artículo 326 de la Constitución de la República.

#### **El inciso cuarto, última parte del artículo 440 del Código del Trabajo, materia de consulta, ¿es inconstitucional?**

Lo anteriormente narrado nos conduce a concluir que el texto de la última parte del inciso cuarto del artículo 440 del Código del Trabajo que señala: “**Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería**”, reiteramos, debe entenderse de manera literal, sin que pueda interpretarse en el sentido de que al no existir prohibición expresa para que el empleador pueda solicitar la disolución de una organización de trabajadores, se entienda como que está facultado para hacerlo; razón por la cual, no adolece de inconstitucionalidad.

#### **Consideraciones finales**

La Corte Constitucional realiza un papel de control de constitucionalidad normativa respecto a un asunto que tiene su origen en un caso concreto, pero que una vez conocido por la Corte se torna abstracto con efectos generales, debiendo, en caso de encontrar contradicción normativa con el texto constitucional, expulsar a esa norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; empero, aquello comporta un complicado ejercicio interpretativo, en donde la expulsión normativa debe ser la última medida adoptada por el juez constitucional, cumpliendo con lo que doctrinariamente se conoce como el principio de “*in dubio pro legislatore*”, por medio del cual ha de entenderse que en la promulgación de una norma el legislador ha observado las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental del Estado. En el caso de consulta se hace evidente que conforme a lo establecido en el artículo 424 de la Constitución de la República, la norma jurídica consultada guarda conformidad y armonía con el texto constitucional.

### **III. DECISIÓN**

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

<sup>[6]</sup> Wilhelmi, Marco Aparicio. Derechos: Enunciación y principios de aplicación. Desafíos constitucionales. La Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Pág. 20. Serie Justicia y Derechos Humanos.

<sup>[7]</sup> Santamaría, Ramiro Ávila. Los Principios de aplicación de los derechos. Los derechos y sus garantías. Ensayos Críticos. Pág. 83 y 84.

## SENTENCIA

1. Declarar que el inciso cuarto, última parte del artículo 440 del Código del Trabajo, no contradice ni vulnera norma constitucional alguna, en tanto se lo interprete al tenor literal, es decir, sin incluir como posibles legitimados activos a los empleadores.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Miguel Ángel Naranjo y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Patricio Herrera Betancourt y Hernando Morales Vinueza, en sesión del día jueves veinticuatro de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 21 de septiembre del 2011

**SENTENCIA N.º 029-11-SEP-CC****CASO N.º 0551-10-EP****CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Patricio Herrera Betancourt

**I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el artículo 437 de la Constitución y artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la

Corte Constitucional, para el período de transición recibió el día jueves 6 de mayo del 2010 la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la señora Inés Carmelita López Martínez, signada con el N.º 0551-10-EP, mediante la cual impugna la Resolución del 4 de marzo del 2010, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, dentro del juicio de inscripción de escritura signado con el N.º 070-2009, de Primera Instancia, y 0591-2009 de Segunda Instancia.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los señores Jueces Dr. Patricio Herrera Betancourt, Dr. Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, el 12 de agosto del 2010 avoca conocimiento de esta causa, y luego de la revisión exhaustiva de la acción propuesta y de las piezas procesales adjuntas, la admite a trámite. El Secretario General de la Corte Constitucional, el 6 de mayo del 2010, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

En virtud del sorteo de rigor, la sustanciación de la causa correspondió al señor Juez Dr. Patricio Herrera Betancourt, quien mediante providencia del 13 de septiembre del 2010 a las 08h30, avocó conocimiento, ordenando que se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los señores Jueces que integran la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda en el plazo de quince días. Asimismo, se hizo saber el contenido de la demanda y providencia a los señores Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez y al señor Registrador de la Propiedad del Cantón Ambato. Se señaló el día miércoles 29 de septiembre del 2010 a las 10h00, para que tenga lugar la Audiencia Pública, tal como se establece en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución.

**Historial de dominio del predio ubicado en la calle Maldonado**

El 3 de agosto de 1943, los cónyuges Carlos Abelardo Guamanquispe (quien posteriormente rectifica su nombre a Carlos Abelardo Freire) y Flor María Neira López, mediante escritura pública celebrada ante el Notario Público Isaías Toro Ruíz, inscrita el 16 de agosto del mismo año en el Registro de la Propiedad del cantón Ambato, adquirieron un lote de terreno de nueve metros de frente, por dieciséis metros de fondo, ubicado en la calle Maldonado, parroquia La Merced, cantón Ambato, provincia de Tungurahua.

Posteriormente, la señora Flor María Neira López, mediante Testamento Cerrado, protocolizado en la Notaría Segunda del cantón Ambato, inscrito en el Registro de la Propiedad con fecha 21 de enero de 1991, adjudica a su hijo Celsio Washington Freire Neira, la propiedad descrita en el siguiente literal del testamento: “*c) una casa de tres pisos y sitio que la sustenta, de construcción de bahareque, de la extensión de nueve metros de ancho por treinta metros de largo más o menos, situada en la calle Maldonado*”; Celsio Freire heredó el 50% del terreno mencionado.

Al fallecimiento de Celsio Washington Freire Neira se inscribe la posesión efectiva el día 2 de mayo del 2005, a favor de sus dos hijos: Washington Javier Freire Chávez y Rita Cecilia Freire Vinueza, quienes en calidad de

herederos adquieren la propiedad del terreno de la calle Maldonado en la parte que le correspondía a su padre, es decir en su 50%.

Washington Javier Freire Chávez y Rita Cecilia Freire Vinuesa, el 30 de enero del 2006, venden<sup>1</sup> a la señora Inés Carmelita López Martínez el terreno ubicado en la calle Maldonado como cuerpo cierto, razón por la cual el señor Carlos Abelardo Freire, en un primer momento, interpone un juicio de nulidad contra la venta realizada por sus nietos, no obstante en un segundo momento desiste del juicio y ratifica la compraventa, por lo que el Juzgado Séptimo de lo Civil de Tungurahua, en sentencia del 10 de julio del 2010, dentro del juicio de nulidad N.º 0924-2007, señala lo siguiente: *“De tal suerte que, con esta ratificación queda legalmente convalidado el contrato de compra venta efectuado a favor de INES CARMELITA LOPEZ MARTINEZ, a favor de quien queda consolidado el dominio absoluto y posesión regular del bien adquirido y dentro del área de CIENTO SESENTA Y UN METRO CUADRADOS y con los linderos<sup>2</sup> que se especifican en la referida escritura pública”*. Esta ratificación consta al margen de la escritura pública de compraventa inscrita por el Registrador de la Propiedad el 11 de septiembre del 2008.

Previo a la sentencia del Juzgado Séptimo de lo Civil de Tungurahua, el 9 de julio del 2008 comparece Carlos Abelardo Freire y dos testigos, ante el Notario Quinto de Ambato, doctor Hernán Santamaría Sancho, para dejar la siguiente constancia: *“recibo en dinero en efectivo, de manos de la señora INES CARMELITA LÓPEZ MARTINEZ, la suma de CATORCE MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, cantidad por la cual queda plenamente ratificada y convalidada la venta efectuada por Rita Cecilia Freire y otro a favor de la señora Inés Carmelita López Martínez del inmueble ubicado en la calle Maldonado”*.

En el momento de la venta a Inés Carmelita López Martínez, estaba pendiente un litigio sobre el bien inmueble de la calle Maldonado, por existir una venta previa<sup>3</sup>; sin embargo, este contrato fue anulado mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia el 23 de abril del 2007, quedando como propietarios del inmueble el señor Carlos Abelardo Freire del 50%, y su hijo Celsio Freire del otro 50% (quien al momento del fallo había fallecido heredando sus derechos Washington y Rita Freire).

Ratificada la venta a favor de Inés Carmelita López Martínez, ella constituye dos hipotecas sobre su propiedad ubicada en la calle Maldonado; la primera hipoteca se da a favor de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “San Francisco” Ltda., el 6 de septiembre del 2007, por la totalidad del terreno de superficie de 161 metros cuadrados, en el cual se ha construido un edificio de cuatro pisos, y la segunda hipoteca se concede a favor del Banco PROCREDIT Sociedad Anónima, por medio de escritura celebrada el 22 de abril del 2010, hipoteca que se realiza por la totalidad del inmueble de 161 metros cuadrados.

#### **Historial de dominio del predio ubicado en la calle Cevallos**

El 2 de marzo de 1944, los cónyuges Carlos Abelardo Guamanquispe (quien posteriormente rectifica su nombre a

Carlos Abelardo Freire) y Flor María Neira López, mediante escritura pública celebrada ante el Notario Público Juan Aurelio Sánchez del cantón Ambato, inscrita en el Registro de la Propiedad del mismo cantón el 9 de marzo del mismo año, adquirieron por compra y venta otro lote de terreno de ocho metros de frente por veinte metros de fondo, ubicado en la Av. Cevallos, parroquia La Merced, cantón Ambato, provincia de Tungurahua.

Posteriormente, la señora Flor María Neira López, mediante Testamento Cerrado, protocolizado en la Notaría Segunda del cantón Ambato, inscrita en el Registro de la Propiedad con fecha 21 de enero de 1991, adjudica a su hija, Norma Beatriz Freire Neira, la mitad que le correspondía de la propiedad, singularizado en el literal **d** del testamento: *“una casa de dos pisos y sitio que la sustenta de construcción de bahareque, de diez metros de ancho por treinta metros de largo más o menos, situada en la calle Cevallos”*.

Los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez se encontraban en posesión material del terreno ubicado en la calle Cevallos, desde el 14 de abril de 1992, por lo que comparecen y conjuntamente con Carlos Abelardo Freire, por medio de su apoderado, celebran un contrato de compra y venta el 13 de octubre del 2008, venta del 50% del inmueble ubicado en la calle Maldonado y 50% del terreno ubicado en la Av. Cevallos, identificándolos

<sup>1</sup> Código Civil art. 1751: Si la cosa es común de dos o más personas proindiviso, entre las cuales no intervenga contrato de sociedad, cada una de ellas podrá vender su cuota, aún sin el consentimiento de las otras.

<sup>2</sup> En la escritura de compra y venta entre Washington Javier Freire Chávez y Rita Cecilia Freire Vinuesa a favor de la señora Inés Carmelita López Martínez (accionante), celebrada el 30 de enero del 2006 se establece el objeto de la venta en el considerando DOS.CUATRO.- “[...] Bien raíz de la superficie actual de **CIENTO SESENTA Y UN METROS CUADRADOS**, comprendidos dentro de los siguientes linderos y medidas actuales: Por el Norte, con diecisiete metros, propiedad de Segundo Bejarano; Por el Sur, con diecisiete metros, cincuenta centímetros, propiedad de Nectario Guevara; Por el Este con nueve metros sesenta y cinco centímetros, propiedad de Elena Sánchez; y, Por el Oeste, con nueve metros diez centímetros, **calle Maldonado**.” (negritas y cursivas son nuestras)

<sup>3</sup> El 14 de abril de 1992, Carlos Abelardo Freire Freire vende a los cónyuges Vicente Isidoro Peña y Blanca Lara Álvarez del terreno de la **calle Maldonado**. A lo que Celsio Washington Freire Neira, inicia un juicio de nulidad de compra y venta señalada, conocida en primera instancia por el Juzgado Primero de lo Civil de la ciudad de Ambato *resolviendo declarar sin lugar la demanda*; en segunda instancia la Segunda Sala de la Corte Superior de Tungurahua resuelve aceptar el recurso y declarar la nulidad del contrato; declarando que “Carlos Freire se excedió en su derecho de dominio, sin respetar los derechos y acciones asignadas al actor en el testamento”; posteriormente se interpone un recurso de casación en el que la Sala de Conjuces Permanentes del Área Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia el 5 de marzo del 2007 no casa el fallo. Por lo tanto queda nulo la compra y venta realizada entre Carlos Abelardo Freire Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña y Blanca Lara Álvarez en 1992.

como un solo terreno en forma de L. Al respecto, el Registrador de la Propiedad del cantón Ambato, doctor Luis Torres, el día 20 de enero del 2009 sienta razón, negándose a inscribir el título de compra y venta mencionado en el párrafo anterior, por la siguiente razón: “[...] *De los antecedentes expuestos se determina claramente que se trata de dos inmuebles totalmente diferentes y bien definidos; y que tiene como antecedentes diferentes títulos de propiedad [...] POR LO EXPUESTO, y facultado en el art. 11 de la Ley de Registro se niega la inscripción del presente contrato de compra y venta [...]*”.

Ante la negativa del Registrador de la Propiedad, los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez recurren, y la acción recae en el Juzgado Cuarto de lo Civil de Tungurahua, que resuelve desechar la demanda por improcedente. Esta decisión se impugna ante la Corte Provincial, y la competencia cae en la Sala de lo Civil, la que al momento de resolver señala que el Registrador de la Propiedad era competente únicamente para conocer la forma de los títulos a inscribir y que su negativa es inmotivada, por lo que acepta el recurso de apelación, revoca lo venido en grado y ordena que el Registrador de la Propiedad del cantón Ambato proceda a inscribir la escritura pública de compra y venta celebrada el 13 de octubre del 2008, entre Carlos Abelardo Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez. El señor Registrador de la Propiedad ha cumplido con la sentencia y actualmente se encuentra registrada la venta.

#### Fundamentos del legitimado activo

La legitimada activa, señora Inés Carmelita López Martínez, presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la resolución emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el día 4 de marzo del 2010, y del auto de aclaración dictado con fecha 23 de marzo del 2010, en el juicio de inscripción de escritura signado con el N.º 0070-2009 de Primera Instancia, y 591-2009 de Segunda Instancia. Señala así que se han agotado todos los recursos por disposición expresa del artículo 11, literal *a* numeral 6, incisos quinto y séptimo de la Ley de Registro de Inscripciones, que textualmente dice: “*Si el Juez negare la inscripción, el interesado podrá interponer el recurso de apelación para ante la Corte Superior correspondiente, de cuya resolución no habrá recurso alguno*”.

La accionante alega que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, al momento de emitir la resolución que manda a inscribir una escritura con todos los vicios que lo invalidan, violenta sus derechos, ya que se basa en que el señor Registrador de la Propiedad no especificó causal alguna, cuando sí lo hizo con respecto al artículo 11 de la Ley de Registro; asimismo, señala la Sala que por la naturaleza especial de la causa, carece de competencia para analizar el fondo de los instrumentos públicos a los que hace referencia el titular del Registro de la Propiedad.

Inés Carmelita López Martínez indica que se violó el derecho al debido proceso cuando la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, al resolver la

demanda de inscripción de escritura, desestimada en Primera Instancia, consideró a la Razón de Negativa del Señor Registrador de la Propiedad, como elucubraciones que no le competen, aduciendo que tiene competencia únicamente para analizar la forma del instrumento y no tiene competencia para analizar el fondo, cuando el artículo 11, literal *a*, numeral 4, le faculta a determinar los vicios o defectos que hagan nulo el instrumento que se trata de inscribir, precisamente facultado por la Ley de la materia; asimismo, alega que se está violando el derecho a la propiedad privada que le asiste, mediante título legalmente obtenido y debidamente inscrito.

#### Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos se presenta la acción extraordinaria de protección, a fin de que se declare la nulidad de la Resolución emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, integrada por la Doctora Marianita Díaz y Doctores Edwin Quinga Ramón y Raúl Gómez Roquera, por haber violado derechos fundamentales de la recurrente; y que los Señores Magistrados de la Corte Constitucional dicten una nueva Resolución, aplicando el principio de imparcialidad, derecho inobservado por los señores Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

#### Derechos constitucionales que se consideran vulnerados por los fallos judiciales impugnados

A juicio de la accionante, la sentencia cuestionada vulnera los siguientes preceptos constitucionales: artículo 75; artículo 76, numerales 4 y 7, literales *a*, *h* y *l*; artículo 82 y artículo 321 de la Constitución de la República.

#### Contestación a la demanda

Dando cumplimiento al auto dictado el 13 de septiembre del 2010, los legitimados pasivos, señores Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, en lo principal, informan que la Sala, en efecto, resolvió ordenar que el Registrador de la Propiedad del Cantón Ambato proceda a inscribir en el registro correspondiente, la escritura pública de compraventa celebrada en el Notaría Séptima del Cantón Ambato, a cargo del Dr. Rodrigo Naranjo Garcés, el 13 de octubre del año 2008, entre Carlos Abelardo Freire, en calidad de vendedor, y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, dejando a salvo el derecho que crea le asiste a Inés Carmelita López Martínez o cualquier otro interesado, para que lo hagan valer dentro de la acción pertinente.

Agregan los señores Jueces que la referida petición de los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, planteada por la negativa de inscribir su escritura pública de compraventa referida, se ha tramitado en el procedimiento sumarísimo previsto en el inciso segundo del numeral 6 del artículo 11 de la Ley de Registro; no es ni puede ser legalmente una acción de conocimiento y, por tanto, declarativa de derecho.

El señor Registrador de la Propiedad, Dr. Luis Torres Carrasco, al sentar la razón de negativa de inscripción del contrato de compraventa contenido en la escritura pública

celebrada el día 13 de octubre del 2008, analiza, deduce y concluye, según él de forma clara, que se trata de dos inmuebles totalmente diferentes y bien definidos y que tienen como antecedentes diferentes títulos de propiedad; que la venta realizada mediante escritura pública celebrada el 13 de octubre del 2008, ante el Dr. Rodrigo Naranjo Garcés, Notario Séptimo del Cantón Ambato, entre Carlos Abelardo Freire como vendedor, y los cónyuges Vicente Isidro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, como compradores, debe ser : “como acciones y derechos equivalentes al cincuenta por ciento, pero únicamente del bien raíz ubicado en la avenida Cevallos; en primer lugar sin especificar en la RAZÓN causal alguna por la que niega la inscripción del contrato de compraventa contenido en la referida escritura, y en segundo lugar, analizando el fondo del instrumento”. De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Registro, le compete al señor Registrador de la Propiedad analizar la forma del instrumento y no el fondo, lo cual sin duda corresponde al juez competente dentro una acción pertinente.

Para llegar a las conclusiones a las que ha llegado el señor Registrador como argumentos para su negativa, se requiere necesariamente que ésta problemática se haya planteado a través de la acción prevista por la ley y que la controversia sea resuelta por el Juez competente y no por el Registrador de la Propiedad.

Por estas razones jurídicas, esta Sala ordenó al Registrador que inscriba la escritura pública tantas veces referida, considerando que su negativa no se encuadra en ninguna de la causales previstas taxativamente por el artículo 11 de la Ley de Registro y además porque no es competencia ni de la Sala ni del Registrador analizar la eficacia o no de la escritura pública, sino del Juez competente y dentro de una acción declarativa de derecho.

Por estos motivos, consideran que en la resolución objeto de la acción extraordinaria de protección no se ha violentado el debido proceso ni ningún derecho constitucional de Inés Carmelita López Martínez, pues ésta puede hacer valer sus derechos utilizando las vías pertinentes que franquea la ley, y no dentro de un trámite sumarísimo, en el que no se discute ningún derecho.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección N.º 0551-10-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 4 de marzo del 2010 a las 10h57, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, ha violado o no derechos Constitucionales. Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

**SEGUNDO.-** La acción extraordinaria de protección se sustenta en la necesidad de abrir causas que permitan

materializar el ideal de justicia acogido por el constituyente de Montecristi, cuando plasmó en el artículo 1 de la Constitución del 2008 que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia ; se considera como un mecanismo idóneo para la constitucionalización de las decisiones judiciales, enfatizado en su carácter excepcional, con miras a evitar un uso indiscriminado e injustificado por parte de la ciudadanía. Es una acción que protege posibles violaciones por acciones u omisiones de derechos reconocidos en la Constitución, en las que hubieren incurrido los jueces ordinarios en el ámbito de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino, por lo contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifique indicios de violaciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, la Corte Constitucional ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los operadores de la justicia ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se hayan violado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción extraordinaria de protección se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de la persona.

**TERCERO.-** Analizados los hechos antes descritos, la Corte Constitucional establece los siguientes aspectos y problemas jurídicos a examinarse en el presente caso:

### 1. ¿Fue legítima la negativa del Registrador de la Propiedad, de inscribir el título de compraventa celebrado entre Carlos Abelardo Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez?

El artículo 1732 del Código Civil menciona que la compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa, y la otra a pagarle en dinero. El que contrae la obligación de dar la cosa se llama vendedor, y el que contrae la de pagar en dinero, comprador.

Los contratos tienen sus elementos de la esencia, de la naturaleza y accidentales. Los de la esencia son los elementos que constituyen la razón de ser del contrato, como por ejemplo el precio. Los elementos de la naturaleza son aquellos elementos que sin ser esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial, aquellos que las partes pueden excluirlas expresamente; así sucede en la compraventa con relación a la obligación del vendedor de responder por los vicios ocultos de la cosa vendida, los contratantes pueden perfectamente prescindir de este elemento pactando que el vendedor no responda por tales vicios. Los elementos

accidentales son aquellos que las partes agregan por medio de cláusulas especiales, por ejemplo el tiempo en el que se dará la tradición.

La compraventa es solemne por excepción, es decir, en ciertos casos no es suficiente que las partes convengan en la cosa y en el precio para que el contrato se repunte perfecto, sino que será necesario, además, que se cumpla con las solemnidades o requisitos de forma que la ley prescribe<sup>4</sup>. Cuando se trata de bienes inmuebles se debe realizar a través de la escritura pública, y la tradición debe verificarse por la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón donde esté ubicado el inmueble.

La Ley de Registro, en su artículo 1 establece que el registro tiene como objetivo: a) Servir de medio de tradición del dominio de bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; b) Dar publicidad a los contratos y actos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o imponen gravámenes o limitaciones a dicho dominio; y, c) Garantizar la autenticidad y seguridad de los títulos, instrumentos públicos y documentos que deben registrarse.

Por lo tanto, el Registrador de la Propiedad se puede negar a inscribir los títulos en las siguientes circunstancias señaladas en el artículo 11 de la Ley de Registro:

- 1.- Si la inscripción es legalmente inadmisibles, como en el caso de no ser auténtico el título que se presente o no estar conferida la copia en el papel del sello correspondiente;
- 2.- Si los impuestos que causan la celebración del acto o contrato o su inscripción no han sido pagados de acuerdo con la Ley;
- 3.- Si el inmueble a que se refiere el acto, contrato o mandato judicial que debe inscribirse no está situado dentro del Cantón;
- 4.- **Si el título o documento que se trata de inscribir tiene algún vicio o defecto que lo haga nulo;**
- 5.- **Si el título o documento no contiene los requisitos legales para la inscripción;** y,
- 6.- Si no se ha dado al público el aviso que previamente a la inscripción de un título o documento prescribe la Ley.

Del artículo citado se identifica que los numerales 4 y 5 no son solo requisitos formales, sino están relacionados con los elementos esenciales del contrato. Si se identifica vicio alguno que lo convierta al título en nulo, como puede ser la identificación del objeto del contrato, el Registrador de la Propiedad puede negarse a inscribir.

En la venta realizada por Carlos Abelardo Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, se intentó engañar sobre la identidad del objeto del bien vendido, al querer identificar dos inmuebles distintos como si fuera uno solo en forma de L, por lo que la compraventa señalada podría tener un vicio de nulidad o

casusas de inoponibilidad, lo cual debe ser resuelto por la Corte Provincial.

## 2. **¿Es competente la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua para resolver el fondo de una negativa de inscripción?**

La negativa del Registrador de la Propiedad se resuelve en un procedimiento sumarísimo, lo cual no implica que no sea de conocimiento y se analice el fondo del elemento que generó la negativa, como pudo ser la nulidad del título que se pretende registrar. Como por el ejemplo, la declaración de unión de hecho se realiza a través de un procedimiento sumarísimo y en el mismo se reconoce derechos; sin embargo, los jueces de la Corte Provincial determinan que por la naturaleza especial de la causa carecen de competencia para analizar el fondo de los instrumentos públicos a los que hace referencia el titular del Registro de la Propiedad, vulnerando así el derecho constitucional de toda persona a la tutela judicial efectiva.

El derecho a acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita ha sido adoptado procesalmente 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 y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la tan anhelada justicia. 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.

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 Echandiá: *“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, distinto del de la recta aplicación de la justicia. Al juez le está vedado conocer y resolver asuntos en que sus intereses personales se hallen en conflicto con su obligación de aplicar rigurosamente el derecho. No se*

<sup>4</sup> Oswaldo Espinosa Prado, Principales Contratos en el Código Civil del Ecuador, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2001, pág. 88.

puede ser juez y parte a un mismo tiempo”<sup>5</sup>. Esta imparcialidad también debe verse plasmada en proporcionar condiciones igualitarias a las partes que intervienen dentro de un proceso.

De lo expuesto, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial debe conocer el fondo de lo controvertido y resolver el asunto por el cual se dio la negativa de inscripción en el Registro de la Propiedad.

### 3. ¿Se afectó la seguridad jurídica de Inés Carmelita López Martínez?

Esta Corte en varias ocasiones se ha pronunciado sobre el alcance de la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Este derecho se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades que representan al poder del Estado.

Todos estos 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 alrededor del 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 tal virtud, 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.

Este derecho a la seguridad jurídica de igual manera se halla reconocido en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución, que determina que es el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución.

El derecho a la seguridad jurídica es una reacción a la arbitrariedad judicial anterior, y las garantías constitucionales son los medios de protección para esta prerrogativa. Los frecuentes casos que afectan a la seguridad jurídica son cuando se deja de aplicar la Constitución y la ley, aunque no son los únicos; este hecho crea una desconfianza y el sentimiento de falta de protección frente al poder público.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la motivación, seguridad

jurídica y propiedad, previstos en los artículos 75; 76, numeral 7 literal I; 82 y 321 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por Inés Carmelita López Martínez y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, del 4 de marzo del 2010, dentro del juicio de inscripción de escritura signado con el N.º 070-2009, debiendo el Registrador de la Propiedad del cantón Ambato marginar esta sentencia al pie de la inscripción realizada el 21 de julio del 2010.
3. Dejar sin efecto la inscripción realizada el 21 de julio del 2010, bajo la partida N.º 4648 del Registro de Propiedad, mediante la cual el señor Carlos Abelardo Freire, representado por el señor José Gilberto Espín, vende a favor de Vicente Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, el lote de terreno ubicado en la calle Maldonado y Av. Cevallos, para lo cual se le concede el plazo de ocho (8) días a partir de notificada la presente sentencia, luego de lo cual se remitirá a esta Corte su informe documentado sobre el cumplimiento de esta disposición.
4. Notifíquese, publíquese cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Fabián Sancho Lobato, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, y la excusa de la doctora Ruth Seni Pinargote, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día miércoles veintiuno de septiembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 8 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

#### CASO N° 0551-10-EP

**Razón:** Siento por tal, que la excusa obligatoria planteada por la doctora Ruth Seni Pinargote obedece al dictamen emitido dentro de la causa N° 070-2009, el 05 de marzo del 2007 a las 10h30, en su calidad de Jueza permanente del Área Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, (fojas 14 al 17). El fallo en mención se refiere a uno de los

<sup>5</sup> Hernando Devis Echandía; “Teoría General del Proceso”, editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pág. 56.

bienes que forman parte de la presente causa, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dicha excusa fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Fabián Sancho Lobato, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día miércoles veintiuno de septiembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 8 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

#### CAUSA N° 0551-10-EP

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes diez de octubre del dos mil once, a las diez horas cincuenta y ocho minutos.- Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 8 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.-** Quito D. M., 29 de noviembre de 2011, las 14H30.- En referencia al Memorando No.647-SS-SG remitido por el Doctor Jaime Pozo, Secretario General (E), al Juez Sustanciador Doctor Patricio Herrera Betancourt, recibido el día 20 de octubre de 2011, respecto al caso **No. 0551-10-EP** se dispone lo siguiente: **PRIMERO:** Agréguese al proceso el escrito presentado por los señores Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, terceros interesados en la acción extraordinaria de protección, el 14 de octubre de 2011, mediante el cual solicitan *aclaración*, de la sentencia constitucional N.º 029-11-SEP-CC. Entre los puntos que solicita que sean aclarados se encuentran los siguientes: 1. Que se aclare la situación jurídica de la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte de Justicia de Ambato que dio lugar a la nulidad; 2. Que se aclare la situación jurídica del contrato de compraventa celebrada entre Carlos Abelardo Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez; 3. Que se aclare si la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Superior dentro del juicio de nulidad queda anulada o quedó anulada por la compra venta realizada por la demandante; y 4. Que se aclare que la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ambato, fue la que declaró la nulidad del contrato de compraventa y no fue la hoy Corte Nacional de

Justicia. Al respecto, esta Magistratura Constitucional realiza las siguientes consideraciones:

El Art. 29 del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, determina que:

*“De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno”.*

La finalidad del recurso horizontal de *aclaración y/o ampliación* de una sentencia es el de obtener de la Corte las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. La aclaración de una sentencia no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla.

En el presente caso, en cuanto a la petición de aclaración presentada con respecto a lo consultado en los numerales 1, 3 y 4, estas se refieren a la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Ambato, hoy Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, referente al juicio de nulidad, la cual no fue impugnada en la presente acción extraordinaria de protección, únicamente se la mencionó dentro de los “**Antecedentes**”, basado en los documentos adjuntos de los expediente, en el subtítulo **Historial de dominio del predio ubicado en la calle Maldonado** de la siguiente manera:

El 14 de abril de 1992, Carlos Abelardo Freire Freire vende a los cónyuges Vicente Isidoro Peña y Blanca Lara Álvarez del terreno de la **calle Maldonado**. A lo que Celsio Washington Freire Neira, inicia un juicio de nulidad de compra y venta señalada, conocida en primera instancia por el Juzgado Primero de lo Civil de la ciudad de Ambato, el 22 de julio de 1995 (fs. 2-6 del expediente del Juzgado Cuarto de Tungurahua), que *resolvió declarar sin lugar la demanda*; en segunda instancia la Segunda Sala de la Corte Superior de Tungurahua resuelve, en sentencia de 3 de septiembre de 1997 (fs. 183-189 del expediente constitucional), aceptar el recurso y declarar la nulidad del contrato; declarando que “Carlos Freire se excedió en su derecho de dominio, sin respetar los derechos y acciones asignadas al actor en el testamento”; posteriormente se interpone un recurso de casación en el que la Sala de Conjuces Permanentes del Área Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, el 5 de marzo del 2007 (fs. 14-17 vta. del expediente del Juzgado Cuarto de Tungurahua), no casa el fallo. Por lo tanto queda nulo la compra y venta realizada entre Carlos Abelardo Freire Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña y Blanca Lara Álvarez en 1992.

En caso de existir dudas referentes al juicio de nulidad, éstas debieron ser dilucidadas mediante los recursos correspondientes ante las autoridades que emitieron la sentencia. La presente acción extraordinaria de protección No. 0551-10-EP, propuesta por Inés Carmelita López Martínez, fue impugnada contra la sentencia dada dentro del juicio de inscripción de escritura No. 070-2009, 0591-2010, por lo tanto los pedidos de aclaración referentes al juicio de nulidad no tienen relación con la presente acción constitucional.

Respecto al pedido de aclaración planteado en el numeral 2, cabe señalar que la Corte Constitucional se ha pronunciado en la parte resolutive de la sentencia No. 029-11-SEP-CC punto 3:

*“Dejar sin efecto la inscripción realizada el 21 de julio del 2010, bajo la partida No. 4648 del Registro de Propiedad, mediante la cual el señor Carlos Abelardo Freire, representado por el señor José Gilberto Espín; vende a favor de Vicente Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez, el lote de terreno ubicado en la calle Maldonado y Av. Cevallos...”*

Por lo antes señalado, en el presente caso, **la sentencia es clara y ha decidido todos los puntos sometidos a conocimiento de la Corte Constitucional.**

Cabe señalar además, que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua dentro del juicio de inscripción de escritura signado con el No. 070-2009, tenía competencia para resolver la negativa de inscripción, es decir que, dentro del juicio señalado debía pronunciarse sobre el fondo del asunto; no obstante de lo cual la Corte Constitucional en atención al principio de celeridad para evitar dilaciones innecesarias de los jueces, tomó la decisión correctiva, en base a lo señalado por el artículo 4 número 6 y número 11 literal b) y artículo 62.8 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que permiten mediante la acción extraordinaria de protección solventar una violación grave de derechos, corregir y sentenciar<sup>1</sup> asuntos de relevancia; en tal virtud el Pleno de la Corte Constitucional mediante sentencia No. 029-11-SEP-CC ordenó dejar sin efecto la inscripción de 21 de julio de 2010.

**SEGUNDO:** Agréguese al proceso los siguientes documentos: 1. Oficio RMP-11-0048 presentado por el Doctor Hernán Salazar Arias, Registrador Municipal de la Propiedad del cantón Ambato, ingresado el 25 de octubre de 2011, en el que informa a la Corte Constitucional de la marginación de la partida No. 4648 de 2010 de la escritura de compra y venta, celebrada entre Carlos Abelardo Freire Freire y los cónyuges Vicente Isidoro Peña Méndez y Blanca Delia Lara Álvarez; 2. Escrito presentado por Inés Carmelita López Martínez, ingresado el 25 de octubre de 2011, en el que solicita que esta Corte: *“...se digno ordenar al señor Doctor Hernán Salazar Arias, Registrador Municipal de la Propiedad del cantón Ambato a fin de que AMPLÍE Y ACLARE el informe en referencia...”*- Con respecto al pedido de aclaración y

ampliación solicitado por Inés Carmelita López Martínez, no corresponde a esta Corte solicitar la ampliación y/o aclaración del informe correspondiente, más aún que **la sentencia No. 029-11-SEP-CC es clara.**

**TERCERO.-** Por otra parte, el informe del Registrador Municipal de la Propiedad del cantón Ambato, esta Corte Constitucional observa que dicho documento no se encuentra acompañado de los certificados correspondientes de gravamen y de titularidad de dominio que comprueben el cumplimiento integral y adecuado de lo ordenado en sentencia.

**CUARTO.-** En este Sentido se atiende el pedido de aclaración formulado por los comparecientes. Se dispone al Registrador Municipal de la Propiedad del cantón Ambato, remita a esta Corte Constitucional una copia certificada de la marginación de la sentencia No. 029-11-SEP-CC en la inscripción de 21 de julio de 2010

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

**RAZÓN.- Razón:** Siento por tal, que la providencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Miguel Ángel Naranjo, en sesión del día martes veintinueve noviembre de dos mil once.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 8 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

<sup>1</sup> Conforme se ha pronunciado anteriormente esta Corte en la sentencia No. 0031-09-SEP-CC de 24 de noviembre de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 98 de 30 de diciembre de 2009, como en el caso no procedía la acción de protección y sin ser necesario el envío al órgano judicial esta Corte decidió que: *“...como consecuencia de la reparación integral que debe realizar respecto a los derechos constitucionales que han sido vulnerados por parte del Juez Constitucional de instancia, deja sin efecto todas las providencias emitidas por el juez constitucional en la fase de cumplimiento de la sentencia de protección...”* y dispuso: *“1. Aceptar la acción extraordinaria de protección interpuesta por el señor Dr. Gustavo Vega Delgado, Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), en contra de la sentencia pronunciada el día 05 de junio del 2009, por el señor Juez Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, Dr. Benjamín Guevara Morillo, dentro de la acción de protección N.ro. 087-2009. Como consecuencia, se deja sin efecto todo el proceso de acción de protección ventilado por dicho juez”*.

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.º 034-11-SEP-CC**

**CASO N.º 0934-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
para el período de transición**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Patricio Herrera Betancourt

**I. ANTECEDENTES**

El señor Lorenzo Enrique Lema Mora presentó el 21 de junio del 2010 a las 22h30, el escrito contentivo de la demanda de acción extraordinaria de protección para ante la Corte Constitucional, al Secretario del Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo, quien trasladó dicho escrito el 22 junio del 2010 a las 08h23 a la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (causa 431-2010). Presentó esta demanda en contra del auto expedido por la mencionada Sala a través del Juez Provincial de Sustanciación el 16 de marzo del 2010 a las 09h42, confirmado en providencia de aclaración suscrita por los integrantes de la Sala del 11 de mayo del 2010 a las 11h00, notificado el 20 de mayo del 2010 a las 09h05, por el cual se declaró desierto el recurso de apelación (causa N.º 409-2007) que interpuso el 10 de noviembre del 2009 a las 10h51, de la sentencia expedida por el Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo el 05 de noviembre del 2009 a las 08h26, que ordenó al señor Lorenzo Enrique Lema Mora la restitución del inmueble a favor del señor Félix Dionisio Campos Soto en juicio ordinario de reivindicación (causa número 157-2006).

El secretario relator de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, mediante oficio número 667-SSECCPJLR del 08 de julio del 2010, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, la acción extraordinaria de protección y los expedientes procesales antes referidos.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62, primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 inciso segundo y tercero del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, recibió la presente acción extraordinaria de protección y los cuerpos procesales antes referidos el día 09 de julio del 2010 a las 14h16, signándola con el número 0934-10-EP.

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de julio del 2010 a las 17h55, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, inciso segundo del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94, primer inciso, y artículo 437, primer inciso de la Constitución, artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35, incisos cuarto a sexto del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, correspondió a la Tercera Sala del Organismo, conformada por los señores Jueces doctores Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera (Sala de Admisión) el análisis exhaustivo de la demanda de acción extraordinaria de protección en cuanto al cumplimiento de requisitos de admisibilidad y procedencia.

La Sala de Admisión, mediante providencia del 09 de agosto del 2010 a las 16h53, avoca conocimiento de la presente causa N.º 0934-10-EP, admitiéndola a trámite sin que implique un pronunciamiento sobre el fondo.

En virtud del sorteo de rigor efectuado por el Pleno del Organismo el 19 de agosto del 2010 y conforme al Oficio N.º 2399-CC-SG-2010 del 31 de agosto del 2010, la sustanciación de la presente causa N.º 0934-10-EP correspondió al doctor Patricio Herrera Betancourt.

El doctor Patricio Herrera Betancourt, en su calidad de juez sustanciador, mediante providencia del 13 de septiembre del 2010 a las 09h30, avocó conocimiento de la presente causa, disponiendo: 1) notificar el contenido de la demanda y providencia a los señores Jueces integrantes la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a fin de que presenten informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el plazo de quince días; 2) notificar el contenido de la demanda y providencia al actor del juicio ordinario de reivindicación al señor Félix Dionisio Campos Soto, para que se pronuncie en el plazo de 15 días; y, 3) señalar el día miércoles 29 de septiembre del 2010 a las 14h30, para que tenga lugar la Audiencia Pública.

El secretario relator de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, mediante oficio número 1109-SSECCPJLR del 28 de septiembre del 2010, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, la razón de notificación de los señores Jueces integrantes la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos y del actor del juicio ordinario de reivindicación, señor Félix Dionisio Campos Soto.

El señor Félix Dionisio Campos Soto, mediante escrito presentado el 06 de octubre del 2010 a las 16h30, solicitó que se rechace la demanda en virtud de que el "...auto, declarando desierta la apelación quedó ejecutoriado, para las partes procesales...".

En la audiencia pública que se efectuó el 29 de septiembre del 2010 a las 14h30, se recibió el informe de los señores Jueces integrantes la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, mediante el cual solicitan: "...desestimar dicha

acción extraordinaria de protección, por improcedente y porque parecería o presumiría tratarse de un trámite dilatorio...”.

Dicha audiencia pública, de conformidad con el principio aplicable a toda garantía jurisdiccional contenido en el artículo 14, inciso tercero, primera parte de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “...se suspende hasta cuando el Juez Sustanciador se forme criterio sobre la violación de los derechos...”.

El Juez Sustanciador, de conformidad con el principio aplicable a toda garantía jurisdiccional contenido en el artículo 86, numeral 3, inciso primero, primera parte de la Constitución, y artículo 16, inciso segundo, primera parte de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, considera que no resulta necesario realizar una actuación procesal adicional a la audiencia pública, siendo pertinente al estado de la causa, que el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dicte sentencia conforme el artículo 38, inciso segundo del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo conoció de la acción de reivindicación seguida por el señor Félix Dionisio Campos Soto en contra del señor Lorenzo Enrique Lema Mora (causa número 157-2006), habiéndose dictado sentencia el 25 de abril del 2007, (suscrita por la doctora Dalia Rodríguez Arbaiza), desechando la demanda y aceptando la prescripción adquisitiva de dominio reconvenida por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora; sentencia que fue anulada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en virtud del recurso de apelación presentado por el señor Félix Dionisio Campos Soto y en virtud de la falta de citación al Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad del Cantón Babahoyo (primera apelación causa 409-2007).

Repuesto el proceso al Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo (causa número 157-2006) y luego del trámite correspondiente se dictó sentencia el 05 de noviembre del 2009 (suscrita por el abogado José Russo Gaibor) en la que se acepta la demanda y se ordena la restitución del inmueble por parte del señor Lorenzo Enrique Lema Mora a favor del señor Félix Dionisio Campos Soto; sentencia que fue recurrida en apelación por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, judicatura que en consideración a que el abogado Freddy Angulo Paredes ha suscrito la fundamentación del recurso de apelación sin expresar que lo hace a nombre de su cliente y defendido ni a ruego o autorización del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, la declaró desierta mediante auto del 16 de marzo del 2010, con aclaración del 11 de mayo del 2010 notificada el 20 de mayo del 2010 (segunda apelación causa 409-2007).

En virtud de la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora (legitimado activo) en contra de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (legitimado pasivo) que expidió la declaratoria de desierto de la apelación antes

mencionada (causa 431-2010), la misma que según el señor Félix Dionisio Campos Soto está ejecutoriada para las partes procesales (tercero interesado), el presente asunto se encuentra actualmente para la decisión de la Corte Constitucional para el periodo de transición. (Caso N.º 0934-10-EP).

#### Fundamentos del legitimado activo

El señor Lorenzo Enrique Lema Mora aduce que en el presente caso, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a través de su Juez Sustanciador, aplicó un criterio jurisprudencial que no resulta compatible con el ordenamiento jurídico vigente, para declarar desierta la apelación interpuesta y fundamentada por el abogado Freddy Angulo Paredes, autorizado para su defensa, vulnerando con ello los derechos constitucionales a recurrir de fallos y resoluciones como garantía de la defensa integrante del debido proceso, a la seguridad jurídica, y sacrificando la justicia por la sola omisión de formalidades.

Afirma que la Constitución de la República consagra como derecho de las partes procesales a recurrir del fallo o resolución, *sin dependencia alguna* al cumplimiento de meras formalidades, puesto que el *derecho constitucional de apelar* no puede supeditarse a rigorismos arcaicos que lo limiten o restrinjan, como aquel que exige que el abogado autorizado por la parte recurrente exprese que lo hace “a ruego como abogado defensor” bastando en el presente caso que el abogado Freddy Angulo Paredes haya sido debidamente autorizado como defensor durante el proceso.

Agrega que el hecho de que su abogado autorizado, Freddy Angulo Paredes, haya suscrito la fundamentación del recurso de apelación sin expresar que lo hace “a ruego como abogado defensor” no es argumento suficiente para *declarar inexistente* dicha fundamentación.

Expresa que la jurisprudencia aplicada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a través de su Juez Sustanciador, en la cual se exige que el abogado de la parte que recurre hace constar que lo hace “a ruego como abogado defensor”, tiene relación a la una resolución de la ex Corte Suprema de Justicia *cuando se trataba del recurso de tercera instancia que desde hace muchos años dejó de aplicarse por la eliminación de dicha etapa procesal*, ya que fue reemplazada por lo que hoy se conoce como recurso extraordinario de casación.

Manifiesta que los criterios jurisprudenciales expedidos por la ex Corte Suprema de Justicia, relativos a la tercera instancia, han sido erróneamente aplicados al caso que nos ocupa, es más, han sido superados por la jurisprudencia nacional y resultan *inaplicables en este momento constitucional actual*.

Sostiene que la declaratoria de desierto de la apelación dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a través de su Juez Sustanciador, le causa un *daño grave e irreparable*, ya que con ello no se permitió o se impidió que sea revisada en instancia superior la *injusta*

sentencia emitida por el Juez Quinto de lo Civil de Babahoyo que aceptó la demanda de reivindicación del señor Félix Dionisio Campos Soto y rechazó la contrademanda o reconvencción, debiendo en todo caso los juzgadores actuar como *garantistas de los derechos constitucionales y no como sus violadores*.

#### **Pretensión**

El señor Lorenzo Enrique Lema Mora plantea concretamente una petición, a fin de que la Corte Constitucional expida una sentencia en la que se declare con lugar la acción extraordinaria de protección y la nulidad de las resoluciones emitidas por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos el 16 de marzo del 2010 a las 09h42 y el 11 de mayo del 2010 a las 11h00, por ser violatorias de derechos constitucionales.

Petición de la que se desprende que el efecto perseguido es retrotraer el proceso al estado anterior de la violación constitucional, a fin de que la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto y fundamentado por su abogado autorizado.

#### **Derechos constitucionales que se consideran vulnerados por las providencias judiciales impugnadas**

A criterio del accionante, el auto que declara desierta la apelación y la providencia sobre la aclaración solicitada, violan la Constitución de la República del Ecuador, específicamente el derecho a recurrir fallos o resoluciones, consagrado como una garantía del derecho a la defensa integrante del debido proceso en el artículo 76, numeral 7, literal *m*; el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82, en concordancia con el artículo 169 que prescribe que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, que no se sacrificará por la sola omisión de formalidades.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Planteamiento del legitimado pasivo**

El 29 de septiembre del 2010 a las 14h30, durante la Audiencia Pública efectuada en el presente caso, se recibió el informe de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (suscrito por el Juez Provincial Titular, abogado Marco Argüello Bermeo, y Conjueces Provinciales Temporales, abogados Jorge Santistevan Solórzano y Nelson Cármbell Suárez).

La Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos informa que en el juicio ordinario de reivindicación seguido por el señor Félix Dionisio Campos Soto en contra de Lorenzo Enrique Lema Mora en el Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo (causa 157-2006) en una primera ocasión *declaró la nulidad de todo lo actuado* (primera apelación de la sentencia dictada por la Jueza, doctora Dalia

Rodríguez Arbaiza el 25 de abril del 2007, interpuesta por el señor Félix Dionisio Campos Soto, causa 409-2007).

Expone que el Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo, al *reponer el proceso*, dictó sentencia aceptando la demanda de reivindicación presentada por el señor Félix Dionisio Campos Soto y rechazando las excepciones y la reconvencción que planteó el señor Lorenzo Enrique Lema Mora, quien dedujo recurso de apelación que le fue concedido (segunda apelación de la sentencia dictada por el Juez, doctor José Russo Gaibor Arbaiza el 05 de noviembre del 2009, interpuesta por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora, causa 409-2007).

La Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos expresa que recibido el proceso el 26 de noviembre del 2009, y *al avocar conocimiento el Juez Sustanciador* dispuso que el recurrente Lorenzo Enrique Lema Mora, conforme lo dispuesto en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, en el término de diez días determine explícitamente los puntos a los que se contrajo su recurso.

Manifiesta que el petitorio que presentó Lorenzo Enrique Lema Mora el 28 de enero del 2010, no lo firmó ese litigante procesal sino únicamente el abogado Fredy Angulo Paredes, sin que lo haga a nombre a Lema Mora ni a nombre ni a ruego de Lema Mora, apartándose de lo que prevé al respecto la parte pertinente del artículo 333 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 38 y artículos siguientes pertinentes del Código de Procedimiento Civil e inciso final del artículo 1010 del mismo Código.

La Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos señala que para el análisis de esta actuación, se tengan presentes los mandatos supremos contenidos en los artículos 82 y 169 de la Constitución de la República, que tratan sobre el principio del sistema procesal que es un medio para la realización de la justicia y sobre el derecho a la seguridad jurídica.

Afirma que la providencia del 16 de marzo del 2010 a las 9h24, acorde al artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, expedida por el juez provincial de sustanciación (abogado Marco Argüello Bermeo) fue notificada en esa misma fecha a las partes procesales, y bien pudo entonces Lorenzo Enrique Lema Mora solicitar revocatoria de la misma, o incluso apelar de ella, conforme lo dispuesto en los artículos 281 y 289 del Código de Procedimiento Civil, pero no lo hizo así y formuló el recurso horizontal de aclaración, recurso que fue desestimado por la Sala en providencia del 11 de mayo del 2010 a las 11h00, que conforme la certificación actuarial respectiva se ejecutorió.

La Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos agrega que resulta necesario tener presente lo que la ex Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución del 14 de enero de 1998, publicada en el Registro Oficial N.º 243 del lunes 26 de enero de 1998, se pronunció sobre un caso similar y decidió lo siguiente: "Que es admisible al trámite el escrito contentivo de casación, presentado con la sola firma del defensor del recurrente, siempre que en el escrito

constare que lo hace a ruego de la parte que hubiere venido actuando como defensor debidamente autorizado". Tal resolución bien puede aplicarse estrictamente al caso comentado.

Finalmente, estiman infundada la proposición de la acción extraordinaria de protección por parte de Lorenzo Enrique Lema Mora, con la circunstancia adicional de que el accionante no atacó el auto expedido por el juez provincial de sustanciación, sino que lo hizo inadvertidamente de un auto que considera expedido por la Sala, pero que en todo caso ese auto no violenta algún precepto constitucional, legal o jurisprudencial, y, por tanto, no atenta a la seguridad jurídica ni a la normas del debido proceso.

#### Planteamiento del tercero interesado

El señor Félix Dionisio Campos Soto, actor del juicio ordinario de reivindicación seguido en contra del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, mediante escrito presentado el 06 de octubre del 2010 a las 16h30, solicitó que se desestime la presente demanda, considerando que a la fundamentación del recurso de apelación presentado por el abogado Freddy Angulo Paredes, le falta la expresión "a ruego como abogado defensor" del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, puesto que a su criterio, el abogado hace constar en todos los escritos esta expresión, ya que los abogados no son actores ni demandados en un proceso, que en tal virtud la parte recurrente, con la sola firma del abogado, *no tiene legitimado* el escrito presentado para la formalización del recurso de apelación; además no se ejerció el derecho procesal de pedir la revocatoria del auto, declarando desierta la apelación, desconocimiento procesal que no puede ser suplido, razón por la cual dicho auto para las partes procesales quedó ejecutoriado.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 39 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección; además, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario vigente, por lo cual se declara su validez.

**SEGUNDO.-** La acción extraordinaria de protección en el Ecuador es una garantía constitucional que propende recoger el principio fundamental de la Carta Constitucional aprobada en el 2008, de que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, y que tiene como deber primordial garantizar, sin ningún tipo de discriminación, el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales; por tanto, su más alto deber consiste en respetar y hacer respetar los derechos fundamentales que son de aplicación directa e inmediata, sin que deba exigirse para su ejercicio condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución de la República, o falta de

norma para justificar su violación; son plenamente justiciables por mandato del artículo 11, numeral 3. Asimismo, cabe precisar que el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso, según 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, así lo determina el artículo 169 *ibidem*.

**TERCERO.-** Para el debido entendimiento de lo que Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, pasa a decidir en el presente asunto, se relata a continuación de forma cronológica y detallada las actuaciones que se evidencian en el presente caso.

#### Primer despacho del juicio ordinario de reivindicación

El Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo conoció en juicio ordinario de reivindicación (causa 157-2006 fojas 1 a 102) la demanda presentada el 01 de agosto del 2006 por el señor Félix Dionisio Campos Soto (patrocinado por el abogado Francisco Vasconcelos Nieto)<sup>1</sup> en contra del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, quien presentó reconvenión el 15 de agosto del 2006 (patrocinado por el abogado Richard Naranjo Rodríguez)<sup>2</sup>.

La Jueza Quinto de lo Civil de Babahoyo, doctora Dalia Rodríguez Arbaiza, dictó sentencia el 25 de abril del 2007 desechando la demanda y aceptando la reconvenión por la cual se concede la prescripción adquisitiva de dominio al señor Lorenzo Enrique Lema Mora (Causa 157-2006 fojas 103 a 105).

Esta sentencia fue apelada por el señor Félix Dionisio Campos Soto el 27 de abril del 2007<sup>3</sup>, adhiriéndose a la apelación el señor Lorenzo Enrique Lema Mora el 15 de mayo del 2007<sup>4</sup> (Causa 157-2006 fojas 108 a 111).

<sup>1</sup> En la demanda el señor Félix Dionisio Campos Soto manifiesta "...designo como abogado defensor al profesional Francisco Vasconcelos Nieto, a quien estoy autorizando para que con su sola firma presente cuantos escritos sea necesario para mi defensa..." (causa 157-2006 fojas 13 a 14).

<sup>2</sup> En la reconvenión el señor Félix Dionisio Campos Soto expresa: "...Autorizo al señor Abogado Richard Naranjo Rodríguez, para que asuma la defensa de mis intereses y a mi nombre y ruego presente los escritos necesarios..." (causa 157-2006 fojas 19 a 20).

<sup>3</sup> El recurso de apelación del señor Félix Dionisio Campos Soto lo presenta el abogado Francisco Vasconcelos N. "a ruego y como su abogado defensor." (causa 157-2006 foja 108).

<sup>4</sup> La adhesión al recurso de apelación del señor Lorenzo Enrique Lema Mora la presenta el abogado Richard Naranjo R. "A ruego del petionario su abogado autorizado" (causa 157-2006 foja 110).

**Primera apelación**

La Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, el 10 de junio del 2007 avoca conocimiento de la causa y ordena que el recurrente y adherente den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, es decir, que en el término de 10 días fundamenten el recurso de apelación y adhesión (Causa 409-2007 foja 6).

El apelante, señor Félix Dionisio Campos Soto, fundamentó el recurso de apelación el 25 de junio del 2007<sup>5</sup>, y el adherente, señor Lorenzo Enrique Lema Mora, fundamentó su adhesión el 11 de julio del 2007<sup>6</sup> (Causa 409-2007 fojas 7 y 10).

Luego del trámite correspondiente, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos el 21 de noviembre del 2008 dictó auto de nulidad, disponiendo que el proceso se retrotraiga a la etapa de la citación al Alcalde y Procurador Síndico de Babahoyo, pues esta solemnidad se ha omitido (Causa 409-2007 fojas 62 y 63).

**Prosecución del despacho del juicio ordinario de reivindicación**

El Juzgado Quinto de lo Civil retoma el despacho del juicio ordinario de reivindicación, incorporando el auto de nulidad (causa 409-2007 fojas 112 a 113), constando en el expediente que el señor Lorenzo Enrique Lema Mora, el 28 de agosto del 2009 cambia de abogado, designando al profesional del derecho Ubaldo Cadena de la Cuadra, en lugar del abogado Richard Naranjo Rodríguez. (Causa 157-2006 foja 168)<sup>7</sup>.

Posteriormente, el 11 de septiembre del 2009 el señor Lorenzo Enrique Lema Mora autoriza como su nuevo abogado al profesional del derecho Freddy Angulo Paredes, en lugar del abogado Ubaldo Cadena de la Cuadra, en los siguientes términos: “...**PRIMERO NOTIFICACIONES Y AUTORIZACION** Las notificaciones que me corresponden de aquí en adelante las recibiré en el **casillero judicial No. 41**, del profesional del derecho que firma conmigo a quién autorizo para que a mi nombre y representación y con su sola firma presente cuantos escritos sean necesarios en la defensa de mis legítimos intereses. Firmo con mi nuevo defensor (...) **Freddy Angulo Paredes ABOGADO (...) Lorenzo Lema M.**” (Causa 157-2006 foja 171, énfasis agregado).

El Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo el 14 de septiembre del 2009 a las 11h16 provee: “...**Considérese la casilla judicial y la defensa profesional que autoriza.-Notifíquese...**” (Causa 157-2006 foja 172, énfasis agregado).

El Juez Quinto de lo Civil de Babahoyo, abogado José Russo Gaibor, dicta sentencia el 05 de noviembre del 2009 a las 08h56, aceptando la demanda y ordenando la restitución del inmueble por parte del señor Lorenzo Enrique Lema Mora a favor del señor Félix Dionisio Campos Soto (Causa 157-2006 fojas 179 a 181).

De la indicada sentencia consta la siguiente razón de notificación: “En Babahoyo, jueves cinco de noviembre de dos mil nueve, a partir de once horas y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: CAMPOS SOTO DIONISIO en el casillero No. 3 del Dr. /Ab. VASCONCELLOS NIETO FRANCISCO (...) **LEMA MORA LORENZO ENRIQUE en el casillero No. 41. Certifico...**”. (Causa 157-2006 foja 181 vuelta, énfasis agregado).

**Nueva apelación**

El abogado Freddy Angulo Paredes interpone recurso de apelación de la sentencia dictada el jueves 05 de noviembre del 2010 a las 08h56, el miércoles 10 de noviembre del 2009 a las 10h51 (causa 157-2006 fojas 182 y vuelta), haciendo constar lo siguiente:

“SEÑOR JUEZ QUINTO DE LO CIVIL DE LOS RÍOS

LORENZO ENRIQUE LEMA MORA, dentro del Juicio Ordinario de Reivindicación signado con el No 157-2006, que sigue en mi contra el señor DIONICIO CAMPOS SOTO, que se tramita en vuestro despacho, ante usted con el debido respeto comparezco en los siguientes términos:

...SEGUNDO FUNDAMENTOS DE DERECHO

Su Señoría, con los antecedentes expuestos en el presente escrito; y, por cuanto no estoy conforme de la sentencia emitida por usted de fecha 05 de Noviembre del 2009 a las 08H56 minutos, y además es mi deseo de enunciar todas y cada una de las pruebas que me asistan conforme a derecho EN LA SEGUNDA INSTANCIA y encontrándome dentro del término que señala la Ley, interpongo ante usted, para ante el superior, es decir ante LOS SEÑORES MINISTROS DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA HONORABLE CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOS RÍOS, con *cede* (sic) en esta ciudad de Babahoyo, el presente RECURSO DE APELACION de las tantas veces precitada sentencia de fecha 05 de Noviembre del 2009 a las 08H56 minutos, de conformidad con lo que determinan los ARTS. 324, 330 Y 408, todos del Código de Procedimiento Civil en actual vigencia, en concordancia con los arts. 11 numeral 1, 2 inciso 2do; 4, 6 y 9 inciso 1ero, en concordancia con el art. 66 numeral 23 todos ellos de la **Constitución de la República del Ecuador** en actual Vigencia.

<sup>5</sup> La fundamentación del recurso de apelación la presenta el abogado Francisco Vasconcelos N. “*a ruego y como su abogado defensor.*” (causa 409-2007 foja 7).

<sup>6</sup> La fundamentación de la adhesión al recurso de apelación la presenta el abogado Richard Naranjo R. “*A ruego del peticionario su abogado autorizado*” (causa 409-2007 foja 10).

<sup>7</sup> El señor Lorenzo Enrique Lema Mora manifiesta en el punto primero “... *autorizo de manera expresa el ejercicio de mi patrocinio al Profesional del Derecho que suscribe conmigo el presente escrito... Es legal (...) Lorenzo Enrique Lema Mora (...) Ab. Ubaldo Cadena de La Cuadra ...*”

TERCERO.- NOTIFICACIÓN

Las notificaciones que me correspondan las seguiré recibiendo en la **casilla judicial No. 41** de la Honorable Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

Es Legal,

Sírvase Proveer

**Por el peticionario su abogado debidamente autorizado.**

**Freddy Angulo Paredes**

**ABOGADO...**” (Énfasis agregado).

El Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo, el 11 de noviembre del 2009 a las 15h42 dispone: “...Por presentado dentro del término de ley, se acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionado Lorenzo Enrique Lema Mora y se lo concede para ante la Sala de Lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos.- **Elévese la causa la superior y considérese la casilla judicial que señala para el siguiente nivel.-** Notifíquese...”. (Causa 157-2006 foja 183, énfasis agregado).

De la indicada providencia consta la siguiente razón de notificación: “En Babahoyo, miércoles once de noviembre de dos mil nueve, a partir de las dieciséis horas y seis minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el DECRETO que antecede a: CAMPOS SOTO DIONISIO en el casillero No. 3 del Dr./Ab. VASCONCELLOS NIETO FRANCISCO (...) **LEMA MORA LORENZO ENRIQUE en el casillero No. 41 del Dr./Ab. ANGULO PAREDES FREDDY. Certifico...**”. (Causa 157-2006 foja 183, énfasis agregado).

Al recurso de apelación interpuesto se adhirió el señor Félix Dionisio Campos Soto mediante escrito presentado el 13 de noviembre del 2009 a las 11h18, mismo que fue incorporado a la causa mediante providencia del 23 de noviembre del 2009 a las 11h01. (Causa 157-2006 foja 189 vuelta énfasis agregado)<sup>8</sup>.

El Juez Provincial de Sustanciación de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos avoca conocimiento de la apelación y hace conocer a las partes la recepción del proceso el 15 de enero del 2010 a las 10h56, disponiendo: “...**El recurrente Lorenzo Enrique Lema Mora**, en conformidad con lo que manda el Art. 408 del Código de Procedimiento Civil, en el término de 10 días determine explícitamente los puntos a los que se contrae el recurso de apelación que interpone. **Cuéntese con las casillas judiciales que señalan los litigantes para notificaciones en ésta instancia.-** Notifíquese.” (Causa 409-2007 foja 69, énfasis agregado).

De la indicada providencia consta la siguiente razón de notificación: “En Babahoyo, viernes quince de enero de dos mil diez, a partir de las quince horas y cuarenta y nueve minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el DECRETO que antecede a: CAMPOS SOTO DIONISIO en el casillero No. 3 del Dr./Ab. VASCONCELLOS NIETO FRANCISCO. **LEMA MORA LORANZO ENRIQUE (sic) en el casillero No. 41 del Dr./Ab. ANGULO PAREDES FREDDY. Certifico...**”. (Causa 409-2007 foja 69, énfasis agregado).

En cumplimiento de la sentencia dictada el 15 de enero de 2010 a las 10h56, el abogado Freddy Angulo Paredes presenta el escrito del 28 de enero del 2010 a las 10h51 (Causa 409-2007 fojas 70 y 71 ), haciendo constar lo siguiente:

“...SEGUNDO.- Su señoría, el Art. 4 del Código Orgánico de la Función Judicial es una de las normas que nos permite acudir ante su autoridad en defensa de nuestros derechos, como lo es en el presente caso que nos ocupa, los mismos están ampliamente determinados en el Art. 66 numeral 26, en concordancia con los Arts. 321 y 324 todos ellos de nuestra actual **Constitución de la República**, al que debemos añadir EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA, EL DE TUTELA JURIDICA EFECTIVA DE LOS DERECHOS; Y, EL DE SEGURIDAD JURIDICA, todos estos principios estipulados en los Arts. 22, 23 y 25 respectivamente del Código Orgánico de la Función Judicial, sin descuidar lo que se señala en los Arts. 29 inciso 1ero, 129 numeral 1 ; y, 130 numeral 1, todos ellos del precitado **Código Orgánico de la Función Judicial**, sin lugar a duda en estrecha relación con lo que determina en el Art. 11 numeral 3, 6 y 8 ultimo inciso de nuestra actual Constitución de la República del Ecuador, también amparado en todo aquello en lo que se determina y exige el Art. 76 literal A en armonía con el numeral 4 del Art. 11 de la precitada Constitución de la República del Ecuador, es que el suscrito, se permite comparecer ante ustedes en justo reclamo de mis derechos y dado que la potestad de administrar justicia que emana del pueblo, solo se ejerce a través de los Órganos de la Función Judicial...

TERCERO.- Su señoría, de esta forma he dado cumplimiento a lo ordenado por Usted en su providencia de fecha viernes, 15 de Enero del 2010 a las 10H56 minutos y notificada en el mismo día, donde se me concede el termino de 10 días para determinar explícitamente los puntos que se contrae en el RECURSO DE APELACION que interpongo ante Ustedes, el mismo que lo hago dentro del término concedido.

Es legal, etc.

Sírvase Proveer

**Freddy Angulo Paredes**

**ABOGADO...**” (Énfasis agregado)

El juez provincial de Sustanciación de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos el 18 de febrero del 2010 a las 16h04, dispone agregar al proceso la petición presentada por el demandado Lorenzo Enrique Lema Mora y correr traslado del escrito anterior a la contraparte por el término de 10 días, conforme el artículo 409 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>8</sup> La adhesión del recurso de apelación del señor Félix Dionisio Campos Soto la presenta el abogado Francisco Vasconcelos N. “a ruego y como su abogado defensor.”

El señor Félix Dionisio Campos Soto, el 22 de febrero del 2010 a las 17h01, contesta el traslado anterior (Causa 409-2007 foja 74 y vuelta) de la siguiente forma:<sup>9</sup>

“...El derecho Procesal público, debemos cumplirlo; y las autoridades deben hacerla cumplir de conformidad a la ley.

Existe innumerable Jurisprudencia de la H. Corte Nacional de Justicia; en donde declarar los escritos de los abogados que no tiene la expresión que los hace A RUEGO; O COMO DEFENSOR DEBIDAMENTE AUTORIZADO; son escritos PERSONALES DEL ABOGADO PERO NO DE LAS PARTES PROCESALES; YA SEA DE LA PARTE ACTORA O PARTE DEMANDADA.

El día 15 de Enero de 2010, se dicta una providencia, en donde se manda a cumplir al demandado señor LORENZO ENRIQUE LEMA MORA, lo dispuesto en el art. 408 del Código de Procedimiento Civil.

PERO EL DEMANDADO NO HA CUMPLIDO CON ESTE MANDATO, porque el escrito de formalización NO ESTA FIRMADO POR EL, SINO QUE FIRMA EL ABOGADO SOLAMENTE, SIN HACERLO COMO ABOGADO DEFENSOR, NI OFRECIENDO PODER O RATIFICACION.

**Consecuentemente, solicito declarar desierta la apelación;** y, que el señor ministro de sustanciación, revoque su providencia de fecha 18 de febrero del 2010, por el contrario imperio de ley...

**Adjunto a la presente una Jurisprudencia de la Corte Suprema** en donde con claridad meridiana rechaza el escrito firme de SOLAMENTE CON LA FIRMA DEL ABOGADO SIN DECIR QUE LO HACE A RUEGO O COMO ABOGADO DEFENSOR...” (Énfasis agregado).

El juez provincial de sustanciación de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con relación al escrito de fundamentación del recurso de apelación presentado por el abogado Freddy Angulo Paredes el 28 de enero del 2010 a las 10h51 (Causa 409-2007 fojas 70 y 71), mediante auto dictado el 16 de marzo de 2010 a las 09h42 declara desierta la apelación, así:

“...Por tanto revisados los autos y revisado el aludido escrito de fs. 70 a 71, se advierte lo siguiente: a) El aludido escrito de fs. 70 a 71, ha sido presentado dentro del respectivo término que franquea el Código Adjetivo Civil; b) Sin embargo, en el encabezamiento del mismo escrito comienza diciendo que lo hace, Lorenzo Enrique Lema Mora, dentro del juicio ordinario signado con el No. 409-2007 y que sigue en su contra Dionisio Campos Soto, **pero al final de su texto aparece solamente suscribiéndolo o firmando el abogado Freddy Angulo Paredes, con registro 464 de Los Ríos, pero éste no lo hace a nombre de su cliente y defendido, Lorenzo Enrique Lema Mora, ni, en el mejor de los casos, ofreciendo poder o ratificación de gestiones ni a ruego o autorización, como se**

**trataría de un asunto profesional de dicho profesional y no como defensor del demandado, lo que no puede ni debe ser así;** c) En otras palabras falta en este escrito examinado la firma de la parte procesal que pretende fundamentar un recurso, o en su defecto falta o no existe la expresión que el abogado que firma lo hace a nombre de su cliente o defendido; y, d) Sobre esa circunstancia o particular existe comentarios apropiados y acertados como el del recordado maestro ecuatoriano doctor Carlos Puig Vilazar, vertidos en su obra más conocida por profesores, profesionales y estudiantes llamada “ÍNDICE DE PROCEDIMIENTO CIVIL ECUATORIANO”, Tomo II, Pág. 92, **como lo ha determinado también la jurisprudencia nacional a través de la ex Corte Suprema de Justicia, en varios casos, como por ejemplo en el caso del fallo publicado en la página 1153, de la Gaceta Judicial Serie IX, No. 11.** Por lo analizado, de conformidad al mandato del Art. 408 del Código de Procedimiento Civil, el infrascrito Juez de Sustanciación de la **Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos, declara** a petición de parte, como no presentado el escrito de fundamentación o determinación de los puntos materia del recurso y, por tanto, desierta la apelación del demandado, Lorenzo Enrique Lema Mora, y dispone se devuelva el proceso al Juez a quo para que se ejecute el fallo...”(Causa 409-2007 foja 75 y vuelta, énfasis agregado).

El 18 de marzo del 2010 a las 16h10, el abogado Freddy Angulo Paredes presentó el pedido de aclaración del auto anterior en los siguientes términos:

“...De lo expuesto y amparado en el Art. 40 del Código de Procedimiento Civil, se entendería que mi abogado patrocinador está en la capacidad de poder comparecer a todas las diligencias de ley a practicarse dentro de este juicio para lo que ha sido legalmente autorizado; y, resultaría innecesario la expresión “A nombre de su cliente o defendido”; por lo que me veo en el caso de su señoría solicitarle la **ACLARACIÓN**, tomando en consideración lo que se acaba de analizar.

...Me amparo además de todo cuanto he expresado en el Art. 11 numerales 3, 6, último inciso del numeral 8 de la **Constitución de la República del Ecuador** y muy especialmente en el numeral 4 del mismo Art. 11, en concordancia con los Arts. 426, 427 y numeral 7 literales a, b c del Art. 76 *ibidem*; y, Arts. 23, 25 y 129 numeral 1 del **Código Orgánico de la Función Judicial**.

Sírvanse proveer conforme a derecho.

Es legal, etc.-

<sup>9</sup> La contestación al traslado de la fundamentación del recurso de apelación por el señor Félix Dionisio Campos Soto la presenta el abogado Francisco Vasconcelos N. “a ruego y como su abogado defensor.”

**Por el peticionario su abogado debidamente autorizado**

**Freddy Angulo Paredes**

**ABOGADO...** (Causa 409-2007 foja 76 y vuelta, énfasis agregado).

Consta en el expediente la providencia del 25 de marzo del 2010 a las 12h19, con la que se corrió traslado de dicho pedido de aclaración, la contestación al traslado del 26 de marzo del 2010 a las 10h14, y su atención mediante providencia del 11 de mayo del 2010 a las 11h00 suscrita por los integrantes de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, en la cual **“...se niega lo peticionado por el recurrente,** concluyéndose que la aclaración es improcedente...” (Causa 409-2007 fojas 78 a 82, énfasis agregado).

El Secretario Relator de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con fecha 05 de julio del 2010 certifica: **“RAZÓN.** Atento a lo ordenado en providencia que antecede certifico que el auto que obra de fs. 75 y vta. del cuaderno de este nivel **se encuentra ejecutoriado por el Ministerio de la Ley.-** Certifico.” (Causa 409-2007 foja 85, énfasis agregado).

**CUARTO.-** De la relación circunstanciada de los hechos, se evidencia fundamentalmente dos problemas jurídicos que a continuación se analizan:

**Que el abogado de una parte procesal interponga y fundamente un recurso expresando que lo hace “a ruego como abogado defensor” de la parte procesal que recurre ¿es una solemnidad o una mera formalidad?**

Para un correcto análisis de este punto resulta necesario establecer la evolución integral del asunto.

**Primera etapa.-** Como es sabido, la ex Corte Suprema de Justicia se constituía en un Tribunal de Tercera Instancia hasta antes de la promulgación de la Ley de Casación.

Es así que el Pleno de este organismo dictó la Resolución del 25 de octubre de 1967 publicada en el Registro Oficial N.º 245 del 03 de noviembre de 1967, respecto a la existencia de fallos contradictorios sobre el patrocinio de los abogados en una causa, manifestando lo siguiente:

“La Corte Suprema de Justicia

En ejercicio de la atribución que le confieren el numeral 3 del Art. 205 de la Constitución de la República y el Art. 14 de la Ley Orgánica de la Funcional Judicial (...)

Resuelve:

Por mayoría de catorce votos contra ocho, que pueden firmar por ruego o autorización del compareciente que sabe firmar, tanto los abogados que hubieren intervenido en calidad de defensores, como los que al efecto se presentaren por primera vez.

Téngase esta resolución como norma obligatoria, mientras la Función Legislativa no determine lo contrario, publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial y comuníquese al Congreso Nacional...”.

En este contexto debe entenderse la resolución de la Quinta Sala de la ex Corte Suprema de Justicia, expedida el 18 de enero de 1980 que manifiesta<sup>10</sup>:

“... RECURSO. Interposición del recurso con la sola firma del Abogado, sin indicar que lo hace a ruego del defendido.

“PRIMERO.- El escrito que impugna el fallo del inferior, por medio del recurso de tercera instancia, es introducido por el peticionario C.J., pero solamente está suscrito por su Abogado. Es decir que falta allí la firma de quien interpone el reclamo. Sobre el tema existen los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales que se citan en el “Índice de Procedimiento Civil Ecuatoriano”, de Carlos Puig Vilazar, Tomo II, pág. 92: “DEFECTOS EN EL ESCRITO DE APELACIÓN O TERCERA INSTANCIA. HAY NULIDAD: Si el escrito en que se recurre carece de la firma del que aparece como recurrente.- GJ 11, 9ª. Serie. Si la apelación se interpone en un escrito en que firma sólo el abogado defensor, sin expresar que lo hace a nombre de su cliente. Si el superior conoce de ese recurso, procede sin competencia y anula la instancia (374-2, y 1131 C.P.-C.), G.J, 11, 9a. serie”. SEGUNDO.- El fallo de segundo nivel ha causado estado y la Corte Suprema de Justicia carece de Competencia para conocer de este asunto, pues el escrito en que se deduce el recurso, mal concedido por el Juez de segundo nivel, no se encuentra autorizado por el actor; no existiendo recurso principal, también debe rechazarse la adhesión, que es accesoria. En consecuencia, esta Sala se inhibe de pronunciarse sobre lo principal y manda que se devuelvan los autos... para que se ejecute lo resuelto”. (Quinta Sala: Rubén Ortega Jaramillo.- Jaime Espinosa Vega.- Ernesto Muñoz Borrero.- 18 de Enero de 1980.- Juicio César Jara Feijóo- Inés Rosales Brito)” (Causa 409-2007 foja 73).

**Segunda etapa.-** Una vez promulgada la Ley de Casación en el Registro Oficial N.º 192 del 18 de mayo de 1993, la misma que experimentó una reforma publicada en el Registro Oficial N.º 39 de 8 abril de 1997, la ex Corte Suprema de Justicia de Tribunal de Tercera Instancia pasó a constituirse en Tribunal de Casación, habiendo en dicha calidad dictado la Resolución del Pleno del 14 de enero de

<sup>10</sup> Jurisprudencia incorporada al proceso por el señor Félix Dionisio Campos Soto el 22 de febrero de 2010 y considerada por el Juez de Sustanciación de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en el auto de declaratoria de desierto de la apelación de 16 de marzo de 2010.

1998, publicada en el Registro Oficial N.º 243 del 26 de enero de 1998<sup>11</sup>, resolución que se dictó debido a la persistencia de la contradicción de criterios en la jurisprudencia nacional sobre la admisibilidad de los recursos interpuestos por los abogados de las partes procesales, manifestando lo siguiente:

“LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Considerando:

Que en cuanto a la persona que debe suscribir el escrito con el que interpone el recurso de casación, en la Corte Suprema de Justicia se han expedido fallos contradictorios (...)

En ejercicio de la facultad que el concede el Art. 130 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en armonía con el Art. 14 de la Ley Orgánica de la Función Judicial,

Resuelve:

Que es admisible al trámite el escrito contentivo del Recurso de Casación, presentado con la sola firma del defensor del recurrente, siempre que en el mismo escrito constare que lo hace a ruego de la parte y que hubiere venido actuando como defensor debidamente autorizado.

La presente Resolución, entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial y será generalmente obligatoria mientras no se disponga lo contrario por la ley...”.

**Tercera etapa.-** El contenido de la resolución del Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia, publicado en el Registro Oficial N.º 243 del 26 de enero de 1998, fue analizado por las Salas Especializadas de lo Civil y Mercantil de dicho organismo, en torno a establecer la necesidad de que el abogado utilice la frase sacramental: “a ruego como abogado defensor” de la parte recurrente<sup>12</sup>.

La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, en la Resolución N.º 13-2000 del 25 de enero del 2000, publicada en el Registro Oficial N.º 27 del 29 de febrero del 2000 y en la Resolución N.º 282-2002 del 20 de diciembre del 2002, publicada en Registro Oficial N.º 44 del 20 de marzo del 2003, ante el argumento de que si el abogado no ha presentado el recurso “a ruego como abogado defensor” de la parte recurrente, éste se tornaba improcedente, por no cumplir lo previsto por la Resolución del Pleno de este organismo, publicada en el Registro Oficial N.º 243 del 26 de enero de 1998, señalando que pretender que la frase usada en dicha Resolución (“a ruego como abogado defensor”) sea una fórmula sacramental, sería sacrificar el derecho de petición de las partes por un mero formalismo (mera formalidad), lo que se encontraba prohibido por el artículo 192 de Constitución Política de la República, vigente a la época (sacrificio de la justicia por la omisión de formalidades)<sup>13</sup>.

De tal manera, afirmó la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia que la antedicha Resolución del Pleno de dicho organismo debe o

ha de interpretarse en el sentido: “... que el abogado que firma el recurso de casación, debe hacerlo a nombre de su defendido ejerciendo el patrocinio del mismo y para tal fin existen múltiples formas de expresar lo que el juzgador ha de analizar y comprender de un modo racional y no en la forma absurda en que se lo ha hecho en la especie; los magistrados y jueces deben procurar penetrar en la esencia del acto e interpretar la ley en un sentido integrador y no en un modo literalista como han actuado en este juicio...”.

La Tercera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución N.º 139-2004 del 16 de julio del 2004, publicada en el Registro Oficial N.º 514 del 28 de enero del 2005, insistió por su parte en la necesidad de que el abogado utilice la frase sacramental de que recurre “a ruego como abogado defensor” de la parte procesal recurrente, acudiendo para tal efecto a la Resolución del Pleno de este organismo publicada en el Registro Oficial N.º 245 del 03 de noviembre de 1967 (sin reparar que ya se había expedido una posterior Resolución del Pleno de este organismo publicada en el Registro Oficial N.º 243 del 26 de enero de 1998, que debía ser analizada de forma integral y en su esencia, conforme las Resoluciones de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, números 13-2000 y 282-2002 ya referidas), manifestando: “...De lo antes transcrito, se desprende que esta providencia se basa en la resolución con fuerza de ley dictada por la Corte Suprema de Justicia, de modo que el auto cuestionado al fundarse en ella, para dictar la resolución materia del recurso, lo que hizo fue aplicar la citada resolución de la Corte Suprema de 1967...”.

**Cuarta etapa.-** En la Codificación del Código de Procedimiento Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 58 del 12 de julio del 2005, en el Título II De la sustanciación de los juicios, Sección 1a. Del juicio ordinario, Parágrafo 2. De la segunda instancia, disponiendo

<sup>11</sup> Jurisprudencia mencionada por los señores Jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en su informe presentado el 29 de septiembre de 2010.

<sup>12</sup> Véase Santiago Andrade Ubidia, “La casación civil en el Ecuador: doctrina, análisis de la ley, su aplicación por las Salas de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, posibles reformas”, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador y Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2005, pp. 212 a 215.

<sup>13</sup> La Constitución Política de la República del Ecuador promulgada en Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998 disponía: “**Art. 192.-** El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”

en el artículo 408 que el recurso de apelación debe fundamentarse so pena de su declaratoria de desierto<sup>14</sup>.

Esta disposición procedimental debe estar a lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 (CRE), que en el artículo 169 consagra al sistema procesal como un medio para la realización de la justicia, que no debe sacrificarse por la mera omisión de formalidades y debe cumplir las garantías del debido proceso<sup>15</sup>, entre ellas la del derecho a recurrir de los fallos y resoluciones, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal *m*<sup>16</sup>.

De igual modo, dicha disposición procesal debe estar a lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 09 de marzo del 2009 (COFJ) que derogó la Ley Orgánica de la Función Judicial (en virtud de la cual se expidieron las Resoluciones del Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia antes citadas), código orgánico que en el artículo 29 establece como principio que las normas procesales están dirigidas a lograr la efectividad de los derechos materiales y sustanciales, debiendo los procedimientos garantizar el debido proceso, la defensa y la igualdad procesal, razón por la cual las dudas o vacíos de la normativa procesal se deben solventar acudiendo a éstos principios constitucionales y a otros principios procesales aplicables (es decir los que tengan esta naturaleza garantista, protectora y tutelar)<sup>17</sup>.

En este sentido, el artículo 333 del COFJ establece dos principios garantistas. En el inciso segundo determina que el abogado patrocinador no requiere de poder especial para impugnar por su cliente, y en el último inciso parte final dispone que las formalidades no previstas legalmente no pueden exigirse para impedir o dificultar el libre ejercicio de los abogados respecto de su patrocinio en una causa<sup>18</sup>.

Para una mejor ilustración, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 (LOGJCC), en su artículo 7 dispone como principio garantista a la formalidad condicionada, por la cual, las normas procesales deben adecuarse y condicio-

conjuces"; en todas las disposiciones donde dice "el juez", se leerá "la jueza o el juez"; igualmente donde se dice "los jueces", se leerá, "las juezas y los jueces".

19. En los artículos 341 y 408, sustitúyase las palabras "al inferior" por "la judicatura de primer nivel".

15 **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.

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

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

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

17 **Art. 29.- INTERPRETACIÓN DE NORMAS PROCESALES.-** Al interpretar la ley procesal, la jueza o juez deberá tener en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley sustantiva o material.

Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes.

Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

18 **Art. 333.- PRESENTACIÓN DE ESCRITOS POR LOS ABOGADOS.-** El abogado que fuere designado patrocinador presentará escrito con tal designación suscrito por su cliente cuando intervenga por primera vez; pero en lo posterior podrá presentar, suscribir y ofrecer por su cliente y sin necesidad de la intervención del mismo, todo tipo de escritos, con excepción de aquellos, para los que se requiere poder especial con arreglo a la ley.

**El abogado no requiere poder especial para interponer medios impugnatorios, en representación de su cliente.**

No se admitirá la intervención en causa de una persona como gestor de negocios ajenos; los abogados en ejercicio de la profesión podrán concurrir a los actos procesales ofreciendo poder o ratificación debiendo legitimar su personería en los términos señalados en la ley.

Bastará que en los poderes de procuración judicial se haga constar el encargo de patrocinar en causa o de ejercer la procuración judicial, para que sea suficiente. Únicamente por mandato expreso de la ley se podrá exigir que en el texto del poder de procuración judicial conste detalladamente el encargo, con indicación expresa del tipo de proceso, las partes, los antecedentes de hecho y de derecho, las facultades de las que se dota al procurador y más circunstancias para proponer o continuar la acción. **No se podrá exigir formalidades no establecidas en la ley para impedir o dificultar el ejercicio del derecho de los abogados al libre patrocinio en causa.**

<sup>14</sup> **Art. 408.- (Reformado por la Disposición Reformativa Segunda, Números 3 y 19 del COFJ).**- Si el que apeló de la sentencia no determinare explícitamente, dentro de diez días, contados desde que se le hizo saber la recepción del proceso, los puntos a los que se contrae el recurso, la jueza o el juez de sustanciación, a petición de parte, declarará desierta la apelación y mandará devolver el proceso a la judicatura de primer nivel, para que se ejecute la sentencia.

**Nota.-** El Código Orgánico de la Función Judicial publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo del 2009 en la Reformativa Segunda a la Codificación del Código de Procedimiento Civil publicada en el Suplemento al Registro Oficial 58 de 12 de julio de 2005 dispuso en los números 3 y 19:

3. En todas las disposiciones donde dice "magistrado" o "ministro" dirá "jueza o juez"; y donde dice "los ministros o conjuces" dirá "las juezas y jueces, o las conjuetas o los

narse al fin sustancial del proceso (proteger los derechos constitucionales), reiterando que no se sacrificará la justicia por la mera omisión de formalidades<sup>19</sup>.

Por esta razón se determina que no resulta necesario ni imprescindible que el abogado que ha venido actuando como defensor de una parte procesal debidamente autorizado, haga constar en la interposición y fundamentación del recurso de apelación expresamente la frase que lo hace “a ruego como abogado defensor” de la parte recurrente, pues esta es una expresión de mero formalismo, persistente en los operadores jurídicos (abogados y administradores de justicia) a fuerza de la repetición de actos procesales por costumbre (tramitología) y en el anquilosamiento a la meras formalidades, las mismas que no sometidas al análisis de la evolución integral del asunto, terminan por no garantizar, proteger y tutelar los derechos de las personas a cuyo servicio se encuentran las formas y procedimientos (paradigma constitucional garantista).

#### ¿Cabe que una mera formalidad limite o restrinja un derecho constitucional?

En el presente caso se evidencia que la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, por intermedio del Juez Sustanciador, ha denegado justicia, desprotegiendo y vulnerando el derecho constitucional de recurrir del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, quien autorizó al abogado Freddy Angulo Paredes para que lo defienda, basado en una sentencia expedida hace 30 años que exigía la frase sacramental de que el abogado interponga y fundamente el recurso de apelación “a ruego como abogado defensor”, la misma que dentro de la evolución integral del asunto ocupa la primera etapa (1967 a 1980), cuando posteriormente se ha recorrido la segunda y tercera etapas (1998 a 2005) en la que evidenciaron criterios jurisprudenciales acertados y desacertados sobre el tema, hasta arribar actualmente a una cuarta etapa caracterizada por ser garantista de los derechos constitucionales de las personas que no pueden sacrificarse por simples formalismos (CRE del 2008, COFJ y LOGJCC del 2009).

En el caso concreto basta señalar que consta en el expediente que el señor Lorenzo Enrique Lema Mora autorizó al abogado Freddy Angulo Paredes para que presente a su nombre los escritos que fueron necesarios para su defensa, razón por la cual, a dicho profesional del Derecho se lo tuvo en cuenta reiteradamente dentro de las notificaciones de las actuaciones procesales respectivas, es decir, actuó como abogado autorizado de la parte que recurre.

En este sentido se desprende una severa contradicción en la que incurre la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, por intermedio del Juez Sustanciador, puesto que por una parte considera válidas las actuaciones del abogado Freddy Angulo Paredes a nombre del señor Lorenzo Enrique Lema Mora, procesando el recurso de apelación interpuesto, tramitando su fundamentación y notificándolo a la contraparte; que en virtud de dicho traslado, incorpora al expediente la mencionada jurisprudencia datada de 1980,

correspondiente a la primera etapa de la evolución integral sobre el asunto; y por otra parte declara desierta la apelación interpuesta y fundamentada, considerando que el abogado Freddy Angulo Paredes no ha actuado “a ruego como abogado defensor” del recurrente, señor Lorenzo Enrique Lema Mora. Si no se lo consideraba abogado autorizado de la parte procesal que recurre, ¿por qué se procesaron, tramitaron y notificaron sus escritos de interposición y fundamentación del recurso de apelación?

Cabe señalar que en el proceso consta que el accionante, señor Lorenzo Enrique Lema Mora, ha fundamentado durante el proceso disposiciones contenidas en la Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial para interponer y fundamentar el recurso de apelación, así como para oponerse a su declaratoria como desierto, y específicamente se evidencia que el auto definitivo que declaró a la apelación como desierta se encuentra ejecutoriado (conforme lo reconoce la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos y la contraparte, señor Félix Dionisio Campos Soto) luego de despacharse un pedido de aclaración, es decir, la parte accionante interpuso el recurso previsto para el efecto de la justicia ordinaria dentro del término previsto en el artículo 281 y conforme el artículo 289 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil<sup>20</sup>, con lo cual se ha dado cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 437, numerales 1 y 2 de la Constitución<sup>21</sup> y artículo 61, numerales 1, 3 y 6 de la Ley

<sup>19</sup> **Art. 4.-** Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

**7. Formalidad condicionada.-** La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades.

<sup>20</sup> **Art. 281.- (Reformado por la Disposición Reformatoria Segunda, Número 3 del COFJ).**- La jueza o el juez que dictó sentencia, no puede revocarla ni alterar su sentido en ningún caso; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro de tres días.

**Art. 289.- (Reformado por la Disposición Reformatoria Segunda, Número 3 del COFJ).**- Los autos y decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, por la misma jueza o juez que los pronunció, si lo solicita alguna de las partes dentro del término fijado en el Art. 281.

<sup>21</sup> **Art. 437.-** Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

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

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>22</sup>.

Finalmente, se enfatiza que la Corte Constitucional, mediante Sentencia N.º 041-10-SEP-CC del 16 de septiembre del 2010, expedida en el caso N.º 0305-09-EP, se ha pronunciado de forma categórica sobre el sacrificio de la justicia por meras formalidades, tratándose del recurso de casación, al manifestar:

“...Es evidente que en el caso de análisis se supeditó la revisión de las impugnaciones a la sentencia de segunda instancia, efectuadas por el demandante, al formalismo de una frase que no resulta sustancial, pues como se ha observado, el abogado estaba representando al demandado desde la primera instancia, por tanto, dejando la Sala de Casación de atender el fondo de la petición que se traducía a la revisión de supuestas inobservancias de la sentencia recurrida, a los derechos del demandante que, en casos similares, a decir del propio demandante han sido considerados.

El auto de inadmisión del recurso de casación impugnado en esta acción, al dejar de conocer asuntos de fondo por la sola omisión de una formalidad, incurrió en vulneración del derecho a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, conforme se ha analizado en apartes anteriores...”.

Siendo así, en el presente caso se evidencia que el órgano de administración de justicia ordinaria se basa en un mero formalismo para declarar desierta una apelación debidamente interpuesta y fundamentada por el abogado autorizado de la parte recurrente, que no utilizó la frase “a ruego como abogado defensor”, vulnerándose los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a recurrir de los fallos y resoluciones como garantía de la defensa integrante del debido proceso, a la seguridad jurídica, y termina por sacrificar la justicia por meras formalidades.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Lorenzo Enrique Lema Mora.
3. Dejar sin efecto el auto expedido por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos por intermedio de su Juez Provincial de Sustanciación, el 16 de marzo del 2010 a las 09h42, confirmado en providencia de

aclaración suscrita por todos los integrantes de dicha Sala del 11 de mayo del 2010 a las 11h00, notificada el 20 de mayo del 2010 a las 09h05, (causa número 409-2007), por la cual se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por el accionante de la sentencia dictada por el Juzgado Quinto de lo Civil de Babahoyo el 05 de noviembre del 2009 a las 08h56, notificada el mismo día a las 11h05 (causa número 157-2006).

4. Disponer que la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a través de administradores de justicia diferentes a quienes intervinieron en la declaratoria de desierto de la apelación referida (causa número 409-2007), conozcan y resuelvan el recurso de apelación que el accionante interpuso el 10 de noviembre del 2009 a las 10h51 y fundamentó el 28 de enero del 2010 a las 10h51.

5. Devolver el expediente al órgano judicial de origen.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

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

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

<sup>22</sup> **Art. 61.- Requisitos.-** La demanda deberá contener:

2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada.

3. Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.

6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa.

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.º 035-11-SEP-CC**

**CASO N.º 0895-09-EP**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Hernando Morales Vinueza

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta ante los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia por el ciudadano José Ignacio Dávila Paredes, quien comparece fundamentado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y deduce acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 5 de noviembre del 2009 a las 10h00, por los señores Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio colutorio N.º 291-08-MA, seguido en su contra por la señora Verónica Shirley Santander Jaramillo, por los derechos que representa de su hija menor de edad Gabriela Sindy Santander Jaramillo.

De conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el proceso fue remitido a esta Corte mediante oficio N.º 1575-PSPS-CNJ del 2 de diciembre del 2009, por lo cual el Secretario General, el 17 de febrero del 2010 a las 17h00 informó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción como se advierte de la razón actuarial constante a fojas 6 del expediente formado en la Corte Constitucional.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de fecha 30 de marzo del 2009 a las 10h46, la calificó y aceptó a trámite (fojas 7 y vta.). Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al Dr. Hernando Morales Vinueza actuar como Juez Sustanciador.

Mediante providencia expedida el 22 de abril del 2010 a las 09h50 (fojas 15 y vta.), el Juez Sustanciador avocó conocimiento de la presente acción y dispuso notificar a los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten su informe de descargo debidamente motivado, así como a los señores Conjuces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas; a Verónica Shirley Santander Jaramillo (actora

en el juicio colutorio seguido contra el actual accionante), al Procurador General del Estado y al Fiscal General del Estado, para los efectos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Detalle de la acción propuesta**

**Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho**

El accionante, en lo principal, manifiesta que la señora Verónica Shirley Santander Jaramillo, en su calidad de madre y representante legal de la menor Gabriela Sindy Santander Jaramillo, demandó a José Ignacio Dávila Paredes y otras personas en juicio colutorio, ante la Corte Superior de Justicia de Esmeraldas (actual Corte Provincial de Justicia), tramitándose el juicio signado con el N.º 25.429.

La Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, en sentencia del 21 de febrero del 2008, aceptó la acción deducida y declaró la nulidad de los contratos de compraventa de un bien inmueble, los cuales fueron inscritos en el Registro de la Propiedad del cantón Quinindé el 19 de mayo del 2003 y 6 de julio del 2006, imponiendo en contra del accionante la pena de seis meses de prisión, así como a los demás demandados a otras penas privativas de libertad.

Apeló dicha sentencia, correspondiendo su conocimiento a la Primera Sala de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia) y en esa instancia presentó, el 1 de octubre del 2008, una petición respecto de que la Corte Suprema de Justicia, a través de las Salas de lo Penal, ha rechazado la posibilidad de dictar sentencia en juicios colutorios al constatar que han transcurrido cinco años desde que se ejecutaron los actos colutorios, ya que la demandante le acusó de haberse apropiado junto a su cónyuge, mediante acto colutorio, de un bien inmueble de propiedad de la hija menor de la demandante, Verónica Shirley Santander Jaramillo, a través de una escritura de compraventa de fecha 13 de mayo del 2003. Transcurrieron más de cinco años desde la celebración de la referida escritura, lo que obligaba a los jueces a declarar la prescripción de la acción conforme lo previsto en el artículo 10 de la Ley para el Juzgamiento de la Colusión y Resolución de la ex Corte Suprema de Justicia publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 347 del 1 de septiembre del 2006.

Añade que el 5 de noviembre del 2009, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Juicio N.º 291-08-MA seguido en esa instancia, dictó sentencia confirmando el fallo subido en grado y, de conformidad con el inciso tercero del artículo 3 de la resolución dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, dejó en suspenso la pena impuesta a los demandados.

El 11 de noviembre del 2009 solicitó ampliación de la sentencia, pues el tribunal de alzada no se pronunció sobre su petición de prescripción de la acción propuesta en su contra. La referida Sala, mediante auto del 24 de noviembre del 2009, negó su petición, por lo cual la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia se halla ejecutoriada.

Se han vulnerado sus derechos consagrados en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, norma que consagra el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades y recibir atención oportuna y respuesta debidamente motivada; así como el artículo 76 numeral 7 literal I íbidem, respecto de que las resoluciones de los poderes públicos deben estar debidamente motivadas.

#### **Petición Concreta**

Con estos antecedentes propone la presente acción extraordinaria de protección y solicita que se declare que la sentencia expedida por los jueces de la Primera sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia el 5 de noviembre de 2009, vulneró sus derechos, y se disponga que los referidos jueces respondan su pedido de prescripción de la acción colusoria seguida en su contra, conforme lo ha solicitado en escrito del 1 de octubre del 2009 en el juicio N.º 291-08-MA.

#### **Informe de jueces demandados y de la contraparte del accionante**

##### **Jueces de la Primera sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia**

Los doctores Hernán Ulloa Parada, Luis Moyano Alarcón y Milton Peñarreta Álvarez, Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito de fecha 13 de mayo del 2010 (fojas 43 a 47), comparecen y manifiestan que en el juicio colusorio seguido por Verónica Shirley Santander Jaramillo, en calidad de madre y representante legal de la menor Gabriela Sindy Santander Jaramillo, en contra de José Ignacio Dávila Paredes, Rosa Matilde Pozo Pantoja, Carmen Marcela Quiroga Andrade, Marco Vela Plaza y Ramón Vela Plaza, la Corte Superior de Justicia de Esmeraldas aceptó la acción colusoria y declaró la nulidad de todos los contratos celebrados por los demandados, entre ellos las escrituras públicas inscritas en el Registro de la propiedad del cantón Quinindé el 19 de mayo del 2003 y 6 de julio del 2006, siendo esta última fecha la de la comisión del acto colusorio.

Al interponerse recurso de apelación por parte del demandado, correspondió a la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia conocer el proceso, en el cual, luego del dictamen fiscal respectivo, mediante sentencia del 5 de noviembre del 2009, se confirmó el fallo subido en grado. El apelante, mediante escrito de fecha 11 de noviembre del 2009 solicitó ampliación de la sentencia de segunda instancia, pretendiendo que se modifique la misma y se declare la prescripción de la acción seguida en su contra, lo cual no es aceptable, pues, insisten, el último acto colusorio se efectuó el 6 de julio del 2006.

La Sala que representan no está obligada a reproducir las motivaciones que tuvo el tribunal *a quo* para establecer la existencia de actos colusorios imputables al ahora accionante, pero se trata de un caso de dolo, fraude, engaño y apropiación de bienes ajenos por parte de José Ignacio Dávila Paredes.

Solicitan que se declare improcedente la presente acción.

#### **Verónica Shirley Santander Jaramillo (contraparte del accionante)**

La señora Shirley Verónica Santander Jaramillo, actora en el juicio colusorio seguido contra José Ignacio Dávila Paredes, mediante escrito que obra de fojas 4 a 5 del expediente formado en la Corte Constitucional, expone lo siguiente: Que el accionante pretende convalidar los actos colusorios en los que incurrió; pretende que se declare la prescripción de la acción seguida en su contra con el fin de que los actos ilícitos se conviertan en lícitos.

Que la institución de la prescripción se interrumpe con la presentación de la demanda, lo cual debe ser tomado en cuenta por la Corte Constitucional, así como el hecho de que al contestar la demanda, ni José Dávila Paredes ni los demás demandados en el juicio colusorio alegaron como excepción la prescripción de la acción.

Añade que la doctrina establece que en el derecho penal, la prescripción opera a los cinco años desde que se consumó el acto colusorio; y en su caso, se consumaron dichos actos colusorios a partir de que fue citada con una demanda de reivindicación de dominio propuesta por la señora Carmen Marcela Quiroga Andrade, quien junto a José Ignacio Dávila Paredes celebró una escritura de compraventa del inmueble de propiedad de su hija, lo que fue hecho a escondidas, ya que siempre habitó en dicho inmueble y jamás la nombrada señora se ha acercado a hacer conocer su interés de adquirir su casa.

Que la acción deducida no reúne los requisitos de admisibilidad y procedencia señalados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que solicita que se deseche la presente causa y se disponga que el proceso judicial regrese a los jueces de origen para la ejecución del fallo.

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

El Dr. Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, comparece a este proceso mediante escrito que obra de fojas 39 a 40 y manifiesta que el accionante invoca el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, que consagra el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y recibir atención o respuesta motivada, derecho que ha sido respetado por los Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, pues ha aceptado a trámite su recurso de apelación y emitió la respectiva sentencia. Asimismo, el accionante invoca el derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I del texto constitucional, referente a la motivación en las resoluciones de los poderes públicos, lo que también ha sido respetado, pues la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada, se han enunciado los antecedentes de hecho y las normas de derecho, llegando a la conclusión de que se ha cometido un acto colusorio.

La demanda contraviene lo dispuesto en el artículo 62 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues pretende que la Corte Constitucional examine las pruebas actuadas en el juicio colusorio.

Los jueces, al expedir el fallo que se impugna, han actuado conforme las atribuciones que les confieren los artículos 167, 168, 169 y 172 de la Constitución de la República, por lo cual solicita que la presente acción sea desechada.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**PRIMERO.-** La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, y artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3, numeral 8, literal *b* del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

**SEGUNDO.-** La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

**TERCERO.-** El artículo 1 de la actual Constitución de la República establece que “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”, calificativo que denota a la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder<sup>1</sup>, siendo los derechos de las personas, a la vez, límites del poder y vínculos<sup>2</sup>, por lo que la Constitución de la República es de directa e inmediata aplicación, y los derechos y garantías en ella contenidos justifican el orden institucional.

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

**CUARTO.-** Se impugna en la presente acción la sentencia expedida por los Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia el 5 de noviembre del 2009 a las 10h00, dentro del juicio N.º 291-08-MA, mediante la cual se confirmó el fallo emitido por los Conjuces de la Sala Única de la anterior Corte Superior de Justicia de Esmeraldas (actual Corte Provincial) dentro del juicio colusorio seguido por la señora Verónica Shirley Santander Jaramillo (madre y representante legal de la menor Gabriela Sindy Santander Jaramillo) en contra de José Ignacio Dávila Paredes y otros. En la sentencia del tribunal *a quo* se anularon los contratos de compraventa de un bien inmueble celebrados mediante escrituras públicas que fueron inscritas los días 19 de mayo del 2003 y 6 de julio del 2006 en el Registro de la Propiedad del cantón Quinindé; además se condenó a José Ignacio Dávila Paredes a seis meses de prisión, por considerarlo autor del ilícito de colusión, y a otros dos ciudadanos, a dos meses de prisión, por considerarlos cómplices de dicho acto ilegal.

**QUINTO.-** La acción extraordinaria de protección procede cuando la decisión judicial que se pretende impugnar se encuentre en firme o ejecutoriada. De la revisión del proceso se advierte que el fallo expedido por la Sala Única de la ex Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, en el juicio colusorio propuesto por Verónica Shirley Santander Jaramillo, fue apelado por el demandado, José Ignacio Dávila Paredes, para ante la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia), cuya Primera Sala de lo Penal expidió sentencia confirmando el fallo subido en grado y, ante la petición de ampliación formulada por el demandado, resolvió negarla, con lo cual la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la actual Corte Nacional de Justicia se encuentra en firme y, por tanto, se ha cumplido una de las condiciones exigidas en el artículo 437 de la Constitución de la República.

**SEXTO.-** La acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas para la justicia ordinaria; en consecuencia, no compete a la Corte Constitucional analizar el asunto objeto de controversia en el referido juicio colusorio seguido en contra de José Ignacio Dávila Paredes (accionante en la presente causa), sino observar si en la sustanciación del referido proceso judicial ha existido o no vulneración del derecho al debido proceso y otros derechos consagrados en la Constitución de la República, pues este es el objeto de la nueva garantía constitucional que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución de la República se encontraban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional, según el cual toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de jurisdicción constitucional.

**SÉPTIMO.-** El accionante sostiene que, mediante escrito presentado el 1 de octubre del 2008 dentro del proceso N.º 291-08-MA, sustanciado en la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Suprema de Justicia, solicitó que se declare la prescripción de la acción seguida en su contra, petición que no fue tomada en cuenta al expedirse la sentencia que impugna, con lo cual –afirma– se han vulnerado sus derechos consagrados en los artículos 66 numeral 23 (derecho a dirigir peticiones a las autoridades y recibir respuesta oportuna y motivada) y 76 numeral 7 literal *I* (que las resoluciones expedidas por el poder público sean debidamente motivadas) de la Carta Suprema de la República, aspecto que debe ser analizado por la Corte Constitucional, a efectos de determinar la veracidad de esta afirmación.

<sup>1</sup> AVILA SANTAMARIA, Ramiro; “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia” – “Constitución del 2008 en el contexto andino” – Serie “Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad” No. 3 – Ministerio de Justicia – Quito, 2008, pág. 22.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 22.

**OCTAVO.-** Respecto al derecho de petición, es necesario dilucidar si las peticiones formuladas dentro de un proceso judicial implican el ejercicio del referido derecho constitucional. Al respecto, en la Sentencia N.º T-920 del 18 de septiembre del 2008, expedida por la Corte Constitucional de Colombia, con la ponencia de la Dra. Clara Inés Vargas Hernández, señaló lo siguiente:

“...La Corte Constitucional en sus pronunciamientos, se ha preocupado en desarrollar este postulado, reiterando el carácter fundamental de las peticiones, y determinando en primer lugar, un conjunto de exigencias que deben observarse para satisfacer su núcleo esencial y, en segundo lugar, las limitaciones que pueden vincularse a su ejercicio. Estos presupuestos se pueden resumir de la siguiente manera: **(i)** El derecho de petición, es un derecho de carácter fundamental que abarca otras prerrogativas constitucionales, tales como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión; **(ii)** El núcleo esencial del derecho de petición radica en la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada; **(iii)** Esta respuesta debe, además: (i) resolver de fondo el asunto cuestionado y (ii) ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado; **(iv)** La garantía de este derecho no implica que se deba dar una respuesta favorable de lo solicitado; **(v)** El derecho fundamental de petición no se satisface a través del silencio administrativo negativo, en su lugar, debe entenderse que esta figura constituye prueba de su desconocimiento; **(vi)** La carencia de competencia por parte de la entidad ante la que se eleva la solicitud, no la exime del deber de dar respuesta y de notificarla al interesado”<sup>3</sup>.

Asimismo, la Corte Constitucional colombiana, en la Sentencia N.º T-377-2000, señaló las condiciones generales aplicables a las peticiones que se presentan ante las autoridades judiciales, manifestando:

“a) El derecho de petición no procede para poner en marcha el aparato judicial o para solicitar a un servidor público que cumpla sus funciones jurisdiccionales, ya que ésta es una actuación reglada que está sometida a la ley procesal. Ahora bien, en caso de mora judicial puede existir transgresión del debido proceso y del derecho de acceso efectivo a la justicia, pero no del derecho de petición; b) Dentro de las actuaciones ante los jueces pueden distinguirse dos: de un lado los actos estrictamente judiciales y, de otro lado, los actos administrativos. Respecto de estos últimos se aplican las normas que rigen la administración, esto es el Código Contencioso Administrativo; c) Por el contrario, las peticiones en relación con actuaciones judiciales no pueden ser resueltas bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, como quiera que “las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquel (del proceso) en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso”<sup>4</sup>.

De lo expuesto se infiere que en el proceso judicial seguido contra José Ignacio Dávila Paredes no se ha vulnerado el derecho consagrado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, pues la solicitud de ampliación del fallo expedido por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia no se encuadra en los presupuestos que configuran el derecho constitucional de petición, sin que ello signifique que las autoridades judiciales accionadas estén exentas de dar respuesta a la ampliación solicitada por el demandado en el proceso colutorio N.º 291-2008-MA, pues dicha solicitud se fundamenta en las normas procesales que reglan la sustanciación de la contienda judicial.

**NOVENO.-** En la relación procesal las partes se desenvuelven entre normas de control que les permiten transitar a través del proceso, debidamente garantizadas por el espíritu de imparcialidad y de aspiración de justicia con que han sido concebidas las mismas. De esta manera las partes pueden controlarse entre sí; y éstas, a su vez, la actuación del juez cuando no se encuadra al derecho escrito<sup>5</sup>.

Parte de esas claras reglas del juego son los medios de impugnación que buscan corregir, remediar o reparar el daño a las partes, causado por un error del juez al sustanciar la causa o al resolverla, o simplemente evitar el efecto o que aumente su perjuicio. Jorge Alvear Macías, en su obra “El Estudio de los procesos en el Proceso Civil Ecuatoriano”, manifiesta: “Es preciso señalar que, en unos casos la actuación errada es susceptible de remedio por parte del mismo juez; y en otros, por parte de su superior en grado. Así mismo, es necesario recordar que la doctrina se ha pronunciado por denominar REMEDIOS a los medios de impugnación que van dirigidos al mismo órgano jurisdiccional causante de la actuación procesal gravosa para ser resueltos en la instancia”. Pero, ¿en qué forma el juez o tribunal puede remediar ese gravamen? Pues, aclarando, ampliando, reformando, revocando o declarando la nulidad de la providencia impugnada<sup>6</sup>.

**DÉCIMO.-** Consta de fojas 5 a 7 vta. del cuaderno de instancia en la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Suprema de Justicia el escrito de fecha 1 de octubre del 2008, presentado por el demandado José Ignacio Dávila Paredes, en cuyo numeral 6 señaló que la Corte Suprema de Justicia, en varios fallos “ha venido rechazando la posibilidad de dictar sentencia en juicios colutorios si constata que han transcurrido cinco años desde que se ejecutaron los actos colutorios”, y que en el proceso judicial seguido en su contra, han transcurrido más de cinco

<sup>3</sup> Ver en: [www.edileyer.com/index.php?option=com\\_content&view=articles&id=196:el-derecho-de-peticion-&catid=2:noticias-juridicas](http://www.edileyer.com/index.php?option=com_content&view=articles&id=196:el-derecho-de-peticion-&catid=2:noticias-juridicas)

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> ALVEAR MACÍAS, Jorge; “Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano” – Ediciones EDINO – Guayaquil 1991, pág. 24.

<sup>6</sup> Idem.

años desde que se celebró la primera escritura, lo cual –afirmó– “obliga a declarar la prescripción de la presente causa”. Sin embargo, al expedir la sentencia de segunda instancia, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia confirmaron el fallo expedido por los conjuces de la Sala Única de la ex Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, sin que, en su análisis, hayan emitido pronunciamiento alguno respecto de la petición de declaratoria de prescripción formulada por el demandado José Ignacio Dávila Paredes.

El accionante, en el término previsto en la ley, solicitó que el tribunal *ad quem* amplíe la sentencia y se pronuncie sobre su alegación de prescripción de la acción colusoria, petición que fue negada mediante providencia del 24 de noviembre del 2009 a las 10h00, como se advierte a fojas 27 del expediente de instancia en la Corte Nacional de Justicia.

**DÉCIMO PRIMERO.-** El artículo 282 del Código de Procedimiento Civil dispone lo siguiente:

“La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas. La negativa será debidamente fundamentada.

Para la aclaración o la ampliación se oírä previamente a la otra parte”.

Al contestar la demanda colusoria propuesta en su contra, José Ignacio Dávila Paredes y los demás demandados propusieron excepciones en los siguientes términos: “1.- Alegamos improcedencia de la acción, prejudicialidad, además es extemporánea” (fojas 49 del cuaderno de instancia ante la Corte Superior de Justicia de Esmeraldas), de lo cual se infiere que uno de los puntos controvertidos en el juicio colusorio fue la presunta extemporaneidad de la acción deducida (es decir que la misma se encontraba prescrita); por tanto, al resolver la causa, tanto el tribunal *a quo* como el tribunal de alzada debieron emitir pronunciamiento respecto de esta excepción, lo que no ocurrió en la presente causa.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Al resolver la petición de ampliación hecha por José Ignacio Dávila Paredes (que pretendía corregir la omisión en que se incurrió en la sentencia de segunda instancia), los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia se limitan a señalar que se “ha consignado suficientes y amplios razonamientos doctrinarios y legales concebidos en palabras y frases de fácil inteligencia y comprensión para resolver los puntos materia de controversia”, sin que se haya dado respuesta a la pretensión del demandado Dávila Paredes, ya que lo debía dilucidarse era lo siguiente: a) Si la alegación de prescripción fue un asunto controvertido en el juicio colusorio; y, b) De haber sido materia de controversia, determinar si entre la fecha de comisión de los actos colusorios atribuidos al demandado y la fecha en que fue citado con la demanda colusoria, había transcurrido o no el tiempo que la ley exige para que opere la prescripción de la acción, asuntos sobre los cuales no existe pronunciamiento de los jueces accionados.

Si bien queda claro que no se ha vulnerado el derecho de petición, conforme queda explicado en la octava consideración de la presente sentencia, se advierte que la respuesta dada a la petición de ampliación hecha por el demandado José Ignacio Dávila Paredes no cumple los presupuestos exigidos en el artículo 76, numeral 7, literal *I* de la Carta Suprema, pues al resolver dicha petición, los jueces accionados omiten pronunciarse respecto de la prescripción alegada y tan solo citan el artículo 282 del Código Adjetivo Civil (norma que señala en qué casos procede ampliar una sentencia), pero no explican la pertinencia o no de la aplicación de dicha norma procesal a la petición hecha por el demandado Dávila Paredes (respecto de si la prescripción fue un asunto controvertido y si había o no operado la prescripción de la acción), advirtiéndose vulneración del derecho constitucional invocado, es decir, falta de motivación, en los términos exigidos en la Constitución de la República, lo que no resuelve la omisión contenida en la sentencia expedida en el juicio N.º 291-2008-MA.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la motivación, disposición prevista en el artículo 76, numeral 7, literal *I* de la Carta Magna.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por José Ignacio Dávila Paredes.
3. Disponer que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien respecto de la petición contenida en la solicitud de ampliación.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

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

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

**CAUSA N° 0895-09-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles veintitrés de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.° 037-11-SEP-CC**

**CASO N.° 0349-09-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Hernando Morales Vinuesa

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El caso N.° 0349-09-EP se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de mayo del 2009.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 16 de marzo del 2010, por encontrar que la demanda reúne los requisitos de procedibilidad, la admite a trámite.

La Tercera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 23 de marzo del 2010, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.° 52 del 22 de octubre del 2009, avoca conocimiento de la causa, y en razón del sorteo efectuado, encarga al juez constitucional, doctor Hernando Morales Vinuesa, la sustanciación.

**Detalle de la demanda**

El señor Gustavo de Jesús de la Torre Polit, con fundamento en lo señalado en los artículos 94 y 437 de la Constitución

de la República, interpone acción extraordinaria de protección mediante la cual impugna la sentencia expedida el 29 de septiembre del 2005, por el juez ocasional tercero del trabajo del Guayas, Dr. Jorge Izurieta Vásquez, dentro del juicio laboral N.° 196-2004-1.

Manifiesta el accionante que con fecha 10 de noviembre de 1994, contrajo matrimonio civil con la señorita Audrey Angélica Velásquez Burgos, quien es hija del abogado Leonardo Velásquez Santos. Que su padre falleció en un accidente de aviación el día 18 de enero del 2002 y debido a que la compañía Tame tiene las respectivas pólizas de seguro de indemnización a los damnificados en la Compañía Interoceánica, su suegro, el abogado Leonardo Velásquez Santos, se ofreció a ayudarlo de forma voluntaria y sin mediar ningún tipo de documento (contrato), y el accedió por el nexo familiar que existía y por hacerle caso a su ex cónyuge, a confiar en su padre, ya que el referido abogado procedió a realizar todas las gestiones que fueron necesarias para poder cobrar dicho seguro. Efectivamente, la Compañía de Seguros entregó a todos los damnificados cierta cantidad de dinero.

Que a raíz del fallecimiento de su padre y por tener él una compañía denominada De la Torre y Asociados S. A., se quedaron algunos litigios pendientes como juicios, reclamos administrativos, para lo cual hizo uso del patrocinio de su suegro, Ab. Leonardo Velásquez Santos, en juicios y reclamos administrativos que por el parentesco y por la confianza que existía, le fue pagando poco a poco, ya que su referido suegro le indicaba que tenía que pagar ciertas cantidades de dinero en los juzgados para que las cosas puedan caminar, incluso había que dar valores económicos para conseguir alguna sentencia favorable, sin que le haya pedido recibo alguno por el parentesco que mantenían.

Que el accionar inescrupuloso de su suegro empezó a raíz de su divorcio por varias divergencias y porque su exsuegro se metía en su relación, a tal punto que por sus repetidas asesorías que hoy mantiene y que fueron equivocadas, por presiones psicológicas y morales que le hacía a su hija y ella a su vez al compareciente, para que demande a su madre y reclamara la herencia que su padre le había dejado. Así, equivocadamente demandó a su madre en juicio de trabajo, y se dio cuenta de que no podía demandar a su madre en un juicio de trabajo, ya que nunca fue empleado de su madre, más bien se considera heredero de las cosas materiales y morales que dejó en vida su padre. Al parecer, el desistimiento que presentó contra su madre fue una de las razones esenciales para que se haya producido su divorcio y la amistad que existía con su suegro terminó en enemistad, pues con este desistimiento al parecer truncó algunos de sus sueños y ambiciones.

Posteriormente, se enteró de que su exsuegro le había planteado una demanda laboral ante uno de los jueces temporales de trabajo, nombrados mediante Registro Oficial N.° 146 del 13 de agosto del 2003, en el cual se publicó la Ley 2003-13, sin tomar en cuenta que las competencias y atribuciones de los jueces ocasionales de trabajo son única y exclusivamente para conocer los conflictos individuales de trabajo, incluso dicho juez calificó la demanda y mandó a citarle por la prensa por una sola vez, cuando lo normal hubiese sido que se hubieran hecho tres publicaciones. Que el juez tercero ocasional del trabajo del Guayas, Dr. Jorge

Izurieta Vásconez, quien sustanciaba la causa, primero dicta una providencia en la cual se inhibe de conocer la demanda, argumentando que no es competente y que dicha competencia debe manejársela en juicio ejecutivo (demanda civil), anteriormente también se había inhibido de conocer esta demanda el juez segundo de trabajo del Guayas, Ab. Alberto Camposano Robalino, quien en su providencia del 14 de mayo del 2004 se abstuvo de sustanciar la solicitud que persigue el pago de honorarios profesionales; de igual manera, el juez tercero de trabajo del Guayas, Ab. Guillermo Tim Freire, mediante providencia del 27 de agosto del 2004, para lo cual envía mediante oficio a la jefa de la Oficina de Sorteos para que la causa sea sorteada entre los jueces de lo civil de Guayaquil, sin embargo revoca esta providencia y continúa con el trámite y dicta sentencia donde le manda a pagar la cantidad de USD. 28.800,00, más el 5% de honorarios para el abogado defensor que es el mismo supuesto “abogado trabajador”, sentencia que se encuentra ejecutoriada pero no ejecutada, juicio que es nulo por la razón de la competencia del juez ocasional para conocer juicios de honorarios profesionales que nunca se derivaron de ningún juicio de trabajo, así como también por cuanto nunca reconoció su firma en el juzgado de su aseveración que hacía bajo juramento de desconocer su domicilio, a pesar de que que sabe ha vivido siempre, incluso durante los años que vivió con su hija y nietos, en el mismo sitio que el siempre visitaba, esto es Cda. La Fuente MZ 4 villa 15 de la ciudad de Guayaquil.

#### **Derechos presuntamente vulnerados**

Considera vulnerados sus derechos contenidos en el los artículos 75, 76 numeral 7, literales *a, b, c, h y m*; numeral 1 del artículo 83, numeral 1 del artículo 86; 94 y 437 de la Constitución de la República.

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

Solicita a la Corte Constitucional que deje sin efecto la sentencia expedida el 29 de septiembre del 2005, por el juez tercero ocasional de trabajo del Guayas, Dr. Jorge Izurieta Vásconez, en el juicio N.º 196-2004-1.

#### **Contestación a la demanda**

El Dr. Cesar Andrade Ontaneda, juez séptimo de trabajo del Guayas, presenta un informe en el que, en esencia, detalla el procedimiento seguido en el juicio por honorarios profesionales seguido en contra del accionante. Señala que el accionante ha alegado vicios de procedimiento graves dentro del juicio N.º 196-2004-1 seguido por el abogado Gustavo Leonardo Velásquez Santos y abogado Luis Antonio Pérez Pazmiño, contra el señor Gustavo Jesús de la Torre Polit, juicio de honorarios que mediante sorteo electrónico recayó en el Juzgado Segundo de Trabajo del Guayas el 11 de mayo del 2004, siendo conocido por el juez segundo de trabajo del Guayas de aquel entonces, abogado Alberto Camposano Robalino, el mismo que mediante auto expedido con fecha 14 de mayo del 2004 se abstiene de sustanciar la demanda por pago de honorarios profesionales, y ordena que el proceso pase para conocimiento del juez titular del Juzgado Tercero del Trabajo del Guayas, doctor Guillermo Tim Freire, el mismo que mediante providencia expedida el 27 de agosto del 2004 a las 09h23, se inhibe de

conocer la presente causa, debiéndose enviar el proceso mediante oficio a la Oficina de Sorteos y Casilleros Judiciales de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, para que sea sorteada ante uno de los jueces de lo civil de Guayaquil, para que la sustancie por tratarse de un proceso de competencia civil. En estas circunstancias el juicio recayó en el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil, ante el doctor Franklin Ruilova Arce, quien mediante auto expedido el 18 de octubre del 2004, también se inhibe de continuar con la tramitación del proceso sustentándose en la norma adjetiva civil en su artículo 862 anterior, actual artículo 847, juez civil que manifestó que en el Juzgado Tercero de Trabajo del Guayas se tramitó el juicio laboral verbal sumario N.º 663-2002, seguido por Jesús de la Torre Polit, representante de la Compañía De la Torre & Asociados, llegando a la conclusión de que no es juez competente por lo que se inhibe de continuar con el trámite del juicio por honorarios, a la vez que ordena que el proceso regrese al despacho del juez titular del Juzgado Tercero de Trabajo del Guayas, Dr. Guillermo Tim Freire, el mismo que en providencia del 18 de noviembre del 2004, ordena que el juicio de honorarios N.º 196-2004-1 se lo envíe a la H. Corte Superior de Justicia de Guayaquil de aquel entonces, a fin de que se dirima la competencia entre el juez tercero de trabajo del Guayas de procedimiento oral y el juez sexto de lo civil de Guayaquil; en tales circunstancias el proceso es conocido por la Primera Sala Laboral, Niñez y Adolescencia, que mediante auto resolutorio expedido el 16 de marzo del 2005, resuelve que: “el juez competente para conocer y resolver la presente causa es el Juez Tercero Ocasional del Trabajo del Guayas, en consecuencia, se declara la validez del proceso al Juez competente para que tramite y se pronuncie en torno a lo principal de conformidad con la Ley”.

Que en el conocimiento y trámite del juicio de honorarios han intervenido varios jueces; en lo que respecta al accionado se ha mantenido circunscrito dentro de los parámetros legales que el procedimiento para estos casos le exige, pues su actuación en el presente caso está dada a partir del 02 de febrero del 2009 a las 14h25, inicialmente en calidad de juez primero ocasional de trabajo del Guayas, encargado del Juzgado Tercero Ocasional del Trabajo del Guayas, hasta la providencia emitida con fecha 02 de septiembre del 2009 a las 17h00, en donde interviene en calidad de juez séptimo de trabajo del Guayas, encargado del trámite y sustanciación de los juicios que correspondían a los Juzgados Primero, Segundo y Quinto Ocasionales de Trabajo del Guayas, por lo que resulta evidente la concurrencia de varios jueces para el trámite de sustanciación del juicio por honorarios N.º 196-2004 y en el que cada juez ha mantenido sus propios criterios de orden jurídico en lo que respecta al trámite en sí, y que como resultado de este ir y venir, de esta diversidad de criterios y posiciones respecto del trámite, procedimiento a seguir de esta clase de procesos, al compareciente desde el 02 de febrero del 2009 lo que le ha correspondido cumplir con lo resuelto en la sentencia, es decir, proseguir la sustanciación del presente proceso en la fase de ejecución.

Comparece también de fojas 444 a 447 el abogado Gustavo Leonardo Velásquez Santos, actor del juicio por honorarios N.º 164-2004, mediante escrito presentado el día 28 de mayo del 2010, y en su parte pertinente manifiesta lo siguiente:

Que resulta para el actor, absurdo que un juez ocasional de trabajo haya resuelto la demanda de honorarios profesionales que conjuntamente dedujo con el Ab. Luis Pérez Pazmiño. Que al expedirse el Registro Oficial N.º 146 del 13 de agosto del 2003, donde se publicó la Ley N.º 2003-13, esta dispuso que los juicios laborales en lo sucesivo no serían ya ventilados en la vía verbal sumaria, sino que, en adelante, los próximos procesos laborales serían ventilados en la vía oral; sin embargo, se dispuso concomitantemente que aquellos procesos laborales, sustanciados en esa vía y que aún no habían concluido, seguirían tramitándose en la vía verbal sumaria, por cualquiera de los jueces ocasionales que se habían creado, esa es la razón legal y esa decisión la ordenó el juez superior, una de la Salas Laborales de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, como ocurrió en su caso, por lo que no existe ningún arbitrio, ningún error de orden legal como arguye el demandante.

“3.- Nadie discute que la competencia de los jueces ocasionales es limitada, que no pueden conocer juicios individuales de trabajo, juicios que son privativos de los jueces de Procedimiento Oral Laboral, en adelante. Pero por excepción y concretamente en su caso en que el juicio verbal sumario N.º 196-2004, al momento de la expedición del Registro Oficial N.º 146 no estaba terminado en su trámite total, tal juicio podía ser entregado allí si a un juez ocasional del trabajo para que lo termine, como así lo dispuso una de las Salas Laborales de la Corte.

4.- En cuanto a que el juez Izurieta Vásconez solo ordenó una publicación por la prensa y no tres, es cierta la afirmación del actor De La Torre Pólit, pero lo que ocurre es que al comparecer este al juicio verbal sumario N.º 196-2004, cuando compareció no impugnó ni rechazó la sola publicación, sino que guardó absoluto silencio, no manifestó su disconformidad, se quedó callado simplemente. Parece que el actor de esta demanda, no ha leído el artículo 84 del código, anteriormente artículo 88 del Código de Procedimiento Civil que prescribe: “Si una persona o parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiere concurrido”. Dicho de otra forma, la persona que no se opone a una citación indebidamente practicada y comparece a juicio, cualquier irregularidad operada en tal citación, se vuelve irrelevante, cualquier irregularidad la convalida el compareciente con su presencia en el juicio.

5.- Que al parecer el actor de esta demanda ignora la existencia del artículo 847, que antes tuvo otra numeración con relación al Código de Procedimiento Civil actual, que dispone: “Al suscitarse controversia entre el Abogado y su cliente por pago de Honorarios, oír al juez, en cuaderno separado y en juicio verbal sumario, a la parte contra quien se dirija la reclamación”. Un juez ocasional de trabajo, cualquiera que no sea Izurieta Vásconez, no podía conocer la demanda de honorarios, peor un juez de lo Civil; consecuentemente, se obró en derecho.”

Adicionalmente señala que se encuentra en la etapa de ejecución de la sentencia y es prohibido formar incidentes,

pedir nulidades en ese momento procesal ni así quiera disfrazarse con esta acción un supuesto derecho que no tiene. Solicita que se rechace la presente acción.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, conforme lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador.

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

A fin de atender la demanda presentada, la Corte examinará los siguientes aspectos:

- a) ¿Cuál es el papel de la Corte Constitucional al conocer y resolver una acción extraordinaria de protección?
- b) ¿En qué consiste el derecho al debido proceso?
- c) ¿Existió vulneración al debido proceso en la sentencia emitida por el juez tercero ocasional de trabajo de Guayaquil?

#### a. Papel de la Corte Constitucional en la acción extraordinaria de protección

La naturaleza tutelar de la acción extraordinaria de protección, prevista por el artículo 94 de la Constitución de la República, impone que la revisión constitucional que pueda efectuarse a sentencias o autos definitivos emitidos en la justicia ordinaria se circunscriba única y exclusivamente a determinar si en las decisiones de los jueces, tribunales y cortes se vulneró o no el debido proceso y otros derechos; en consecuencia, corresponde a la Corte Constitucional contrastar la sentencia o auto impugnado con el contenido de los derechos que la parte demandante considere han sido vulnerados.

En consecuencia, la Corte no puede convertirse en una nueva instancia que resuelva sobre las peticiones del actor y las excepciones del demandado en cualquier proceso judicial, 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; por tanto, el juez constitucional no puede sustituir al juez ordinario; sin embargo, sí le corresponde actuar ante evidentes actos antijurídicos de los jueces que conlleven contradicción con la Constitución por lesionar uno o más derechos humanos.

El papel de la Corte es determinar si existió vulneración de derechos del demandante de la acción extraordinaria de protección en la decisión judicial y disponer la reparación de los mismos, sin que para el efecto pueda pronunciarse sobre los asuntos que dieron lugar al juicio en el que recayó el auto o sentencia, materia de la acción.

**b. ¿En qué consiste el derecho al debido proceso?**

Ha señalado esta Corte que el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso que se da durante el transcurso de toda la instancia para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces. Ha definido, por tanto, a este derecho como el “conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas<sup>1</sup>”.

El artículo 76 de la Constitución de la República contiene aquellas garantías básicas que configuran el debido proceso, las que deben ser observadas por los operadores jurídicos en las causas sometidas a su conocimiento y decisión; su desconocimiento configura vulneración a tal derecho.

**c. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso y a la defensa?**

Acusa el accionante que la vulneración al debido proceso en que ha incurrido la parte accionada en la tramitación del proceso por honorarios profesionales, consiste en el hecho de que no fue debidamente citado con la demanda en su contra al haber ordenado el juez una sola publicación mediante la prensa, lo que contraviene la normativa legal existente en el país, por lo que nunca pudo enterarse de que existía una demanda en su contra para poder ejercer su defensa, sino que recién se enteró ya en la etapa de ejecución cuando se pretendía embargar un bien inmueble de su propiedad, así como que tampoco era competente para conocer dicha causa en virtud de que este tipo de causas debe conocerlas el juez de lo civil y no el juez del trabajo

Del examen de la sentencia impugnada, en relación con las alegaciones de los actos que se traducen en vulneración de derechos, efectuadas por el accionante, la Corte establece lo siguiente:

a. El accionante fue demandado por su suegro, abogado Gustavo Leonardo Velásquez Santos y por el abogado Luis Antonio Pérez Pazmiño, por falta de pago de honorarios profesionales. Con N.º 196-2004 correspondió conocer al juez segundo del trabajo del Guayas, Abg. Alberto Camposano Robalino. En auto dictado el 14 de mayo del 2004, el juez se abstiene de sustanciar la causa por falta de competencia y remite lo actuado al juez tercero de procedimiento oral del trabajo del Guayas, quien a su vez lo envía al juez tercero ocasional del trabajo del Guayas, quien remite nuevamente al juez tercero de procedimiento oral del trabajo del Guayas, que en providencia dictada el 27 de agosto del 2004, resuelve enviar la causa a la Oficina de Sorteos para que sea sorteada entre los jueces de lo Civil de Guayaquil, recayendo en el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil, el que se inhibe de conocer y envía el expediente al juez tercero de lo Civil de Guayaquil, Dr. Franklin Ruilova Arce, en auto dictado el 18 de octubre del 2004, quien se inhibe así mismo de continuar con la tramitación de la causa y procede a enviar el expediente al

juez tercero de procedimiento oral del trabajo del Guayas, quien también se inhibe de conocerla y envía el expediente a la Corte Superior de Justicia de ese entonces, a fin de que dirima la competencia entre el juez tercero laboral de procedimiento oral del Guayas y el juez sexto de lo civil de Guayaquil. Con fecha 16 de marzo del 2005 se determina que el juez competente para conocer y resolver la causa es el juez tercero ocasional del trabajo (fojas 78 a 79).

Consta en el expediente (fojas 4 a 6) que con patrocinio de los abogados Gustavo Leonardo Velásquez Santos y Luis Antonio Pérez Pazmiño, ante la jueza cuarto del trabajo del Guayas, comparece con su demanda laboral N.º 342-2003, Gustavo Jesús de la Torre Pólit, demandando a la Compañía “DE LA TORRE & ASOCIADOS”, y representada por Xavier Rodolfo López Castro y María Isabel Pólit Cuesta vda. de de la Torre, reclamando el pago de indemnizaciones por despido intempestivo y beneficios sociales de ley. Luego se desistió de la acción. El 15 de octubre del 2003 el actor presentó otra demanda ante el juez tercero del trabajo del Guayas signada con el N.º 359-2003, de la que también desiste (fojas 31), acto en el cual los abogados Gustavo Leonardo Velásquez Santos y Luis Antonio Pérez Pazmiño, demandan a Gustavo Jesús de la Torre Pólit, por falta de pago de honorarios, la que luego del sorteo de rigor le corresponde sustanciar al juez tercero ocasional de trabajo del Guayas, cuyo trámite fue signando con el N.º 196-2004.

Sobre la materia, el artículo 847, anterior 862 del Código de Procedimiento Civil, en su primer inciso manifiesta: “Al suscitarse controversia entre el abogado y su cliente, por pago de honorarios, oír el juez, en cuaderno separado y en juicio verbal sumario, deberán presentar su reclamo por separado”. De lo transcrito en la norma legal, se entiende claramente que es el mismo juez en donde se radicó la causa el que debe sustanciar y resolver las controversias por el pago de honorarios, por cuaderno separado, al ser este quien conoció la causa principal, por lo que la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia actuó correctamente al otorgar la competencia al juez tercero ocasional de trabajo del Guayas, y este obtuvo su competencia de conformidad con la ley.

b. Radicada la competencia en el Juzgado Tercero Ocasional del Trabajo del Guayas, del juicio por honorarios profesionales N.º 196-2004, el juez, mediante providencia del 20 de abril del 2005, avoca conocimiento de la causa. En virtud de que los demandantes declararon bajo juramento desconocer el domicilio del demandado (foja 86), el juez tercero ocasional del trabajo del Guayas, mediante providencia del 29 de abril del 2005 a las 14h00, ordena citar por la prensa al señor Gustavo Jesús de la Torre Pólit, mediante una sola publicación en un periódico de amplia circulación del lugar, previéndole de la obligación de comparecer a juicio y señalar casilla judicial para futuras notificaciones, quien no compareció al mismo y continuó declarando la rebeldía del mismo, para lo cual el juez, en sentencia, le ordena el pago de USD. 28.800.00 dólares, más honorarios del abogado defensor (fojas 196 a 198).

<sup>1</sup> Sentencia 027-09-SEP-CC

El artículo 73 (anterior 77), del Código de Procedimiento Civil señala: "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". Entonces, la razón de la citación es para hacer saber al demandado el contenido de la demanda, para lo cual existen varias clases de citaciones. En el caso que nos ocupa el artículo 82 (anterior 86), primer inciso señala: "A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el Juez señale"; nótese que esta disposición legal claramente señala que se debe citar por tres publicaciones en distinta fecha; sin embargo, inexplicablemente, el juez tercero ocasional del trabajo ordena citar al demandado "mediante una sola publicación"(fojas 88), rompiendo el esquema legal señalado, inventándose una forma de citación que no se encuentra en la normativa legal ecuatoriana, disposición a todas luces violatoria e ilegal.

A fojas 89 del proceso obra copia del extracto de la publicación del juicio N.º 196-2004-1, de fecha lunes 9 de mayo del 2005; posterior a esto y a petición de los demandantes, mediante providencia del 17 de mayo del 2005 a las 10h25, convoca a audiencia de conciliación para el día 23 de mayo del 2005, a las 09h00 (fojas 91). El día de la audiencia, como es lógico, no comparece el demandado y se acusa la rebeldía, sin tomar en cuenta lo que señala el último inciso del artículo 82 (anterior 86), del Código de Procedimiento Civil, que dispone: "Los citados que no comparecen veinte días después de la última publicación, podrán ser considerados o declarados rebeldes"; es decir que ni siquiera se esperó que se cumpla el plazo al que tiene derecho de comparecer el demandado, pues al ser citado indebidamente mediante una sola publicación con fecha 09 de mayo del 2005, este podía comparecer hasta el día 29 de mayo del 2005, sin embargo, el juez tercero ocasional del trabajo del Guayas declara la rebeldía del demandado en la audiencia llevada a cabo el día 23 de mayo del 2005, y decide continuar con el proceso y dictar sentencia con estos actos violatorios.

c. Con los antecedentes señalados, la Corte estima que se violó el derecho a la defensa del accionante, estipulado en el numeral 10 del artículo 24 de la Constitución Política de 1998, y actualmente en el literal *a* del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución vigente, que señala: "Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento"; así como también el derecho a la seguridad jurídica señalado en el numeral 26 del artículo 23 de la Constitución Política de 1998; es decir, se juzgó en clara violación a las reglas del debido proceso, en primer lugar, dejándolo en indefensión ante una inadecuada e ilegal forma de citación, y en segundo lugar, al inventarse plazos y procedimientos que no se encuentran en la normativa legal vigente, al transgredir solemnidades sustanciales de todo proceso judicial, como lo reconoce el propio demandante abogado Gustavo Leonardo Velásquez Santos, en escrito presentado ante la Corte Constitucional el 28 de mayo del 2010 y que obra de fojas 444 a 445, en la parte que señala: "En cuanto a que el Juez Izurieta Vásconez,

solo ordenó tan solo una publicación por la prensa y no tres, es cierta la afirmación del actor De la Torre Pólit, pero lo que ocurre es que al comparecer este al juicio verbal sumario # 196-2004, cuando compareció no impugnó ni rechazó la sola publicación, sino que guardo absoluto silencio, no manifestó su disconformidad, se quedo callado simplemente". Por obvias razones una persona no puede manifestar su inconformidad con la forma de citación si su indebido procedimiento no permitió que el mismo se enterara que tiene una demanda en su contra, sino al momento de su ejecución como en el presente caso, en el cual el accionante comparece con escrito al momento que se pretendía ejecutar la sentencia por el embargo de un porcentaje de sus bienes hereditarios.

Del análisis que antecede, la Corte concluye y así establecerá en su decisión que en la sentencia emitida por el juez tercero ocasional del trabajo del Guayas, se vulneraron derechos del actor en esta acción extraordinaria de protección.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que la sentencia impugnada y la tramitación de la causa violan los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso y a la seguridad jurídica.
  2. Aceptar parcialmente la acción planteada por el señor Gustavo de Jesús de la Torre Pólit en contra de la sentencia emitida el 29 de septiembre del 2005, dictada por el juez tercero ocasional del trabajo, dentro del juicio N.º 196-2004.
  3. En consecuencia, se deja sin efecto todo lo actuado y se ordena que la causa se retrotraiga al momento en que se produce la vulneración de derechos; debiendo otro juez, previo sorteo, proceder a sustanciar la causa a partir de la demanda, con la citación en la forma que establece la ley.
  4. Devolver el presente expediente al mencionado juzgado para los fines pertinentes.
  5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.
- f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt,

Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinargote, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día miércoles dieciséis de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

#### **CAUSA N° 0349-09-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes veintiocho de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaria General.

Quito, D. M. 16 de noviembre del 2011

#### **SENTENCIA N.° 040-11-SEP-CC**

#### **CASO N.° 1824-10-EP**

#### **CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Patricio Herrera Betancourt

#### **I. ANTECEDENTES**

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en virtud de lo dispuesto en el artículo 437 de la Constitución y artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, recibió el día lunes 20 de diciembre del 2010 la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el Ing. Com. Javier Jorge Yáñez Barreta, gerente regional del Banco Ecuatoriano de la Vivienda de Guayaquil y apoderado especial del Arq. Walter González Kelz, gerente general del BEV, mediante la cual impugna la sentencia del 25 de agosto del 2010, emitida por la Segunda

Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.° 0263-2010.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 23 de marzo del 2011 a las 09:05, avoca conocimiento de esta causa y luego de la revisión de la acción propuesta y de las piezas procesales adjuntas, la admite a trámite de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El secretario general de la Corte Constitucional, el día 20 de diciembre del 2010 a las 17:21, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción (fojas 3 del expediente constitucional).

En virtud del sorteo de rigor, la sustanciación de la causa correspondió al Dr. Patricio Herrera Betancourt, quien mediante providencia del 03 de mayo del 2011 a las 14:30, avocó conocimiento ordenando que se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los señores jueces integrantes de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten en el plazo de quince días, un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; asimismo, se hizo saber el contenido de la demanda y providencia al señor procurador general del Estado, y a la señora Patricia León Santillán (legitimada activa en la acción de protección). Se señaló para el día lunes 13 de junio del 2011 a las 10:00 para que tenga lugar la audiencia pública oral, tal como se establece en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, la misma que se llevó a cabo conforme la razón sentada por la actaria del despacho de sustanciación (fojas 26 del expediente).

#### **Antecedentes de hechos y fundamentos del legitimado activo**

En lo principal, el legitimado activo manifiesta que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas sustanciaron el recurso de apelación interpuesto por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y confirmaron la sentencia dictada el 1 de febrero del 2010 a las 10:04, por el Ab. Johnny Coral Ron, juez titular del Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil del cantón Guayaquil, que aceptó la acción de protección. Que la violación de los derechos constitucionales fue alegada el 1 de julio del 2010 a las 16:00 en la audiencia pública ante los jueces de la Sala Penal. Que la vulneración afecta y perjudica los intereses institucionales y financieros del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Que se demostró la violación del artículo 173 de la Constitución de la República que dispone: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".

Que alegó la improcedencia de la acción de protección que determina el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que "La Acción de Protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 3. Cuando en la demanda

exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

Que se encuentra plenamente demostrado que la sentencia del juez inferior así como la sentencia de los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas violan los derechos constitucionales.

Que el doctor Primo Díaz Garaicoa, juez provincial, titular de la referida Sala, emitió voto salvado dentro de la acción de protección N.º 263-2010.

#### **Derechos constitucionales que se considera vulnerados en la decisión judicial impugnada**

A criterio de la autoridad accionante, se ha vulnerado, a través de la sentencia impugnada, el derecho establecido en el artículo 76 numeral 1 y 173 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión**

En ese contexto, el legitimado activo solicita que esta magistratura constitucional declare la violación de los derechos constitucionales y se revoque la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Planteamiento de los legitimados pasivos**

El doctor Primo Díaz Garaicoa, segundo juez de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito del Guayas, en lo principal manifiesta que: “Consta del proceso en mención que quien suscribe expidió voto salvado de la resolución de mayoría del 25 de agosto de 2010, razón por la cual no me corresponde emitir el informe solicitado. Acompaño copia certificada del auto de mayoría y de mi voto particular”.

El doctor Antonio Pazmiño Ycaza, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, en lo principal manifiesta que todo reglamento, acto o resolución de la administración pública es susceptible de impugnación ante los tribunales de lo contencioso administrativo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial. Que el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, primer inciso, textualmente dice: “Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía

administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa”.

Alega que ese y no otro debió ser el procedimiento seguido por la señora Patricia Elizabeth León Santillán para ejercer la reclamación de sus derechos. Que con este criterio concuerda el doctor Primo Díaz Garaicoa, quien en su voto salvado dentro de la sentencia objeto de esta causa, señaló lo siguiente: “...como también se hace referencia en la demanda a una presunta incompetencia de la autoridad administrativa que ha sustanciado el proceso administrativo, se considera en esta por ser referente a la legalidad del acto, improcedencia expresamente consignada en el artículo 42 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Indica que la sentencia de mayoría dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas de fecha 25 de agosto del 2010, incumple lo preceptuado en los artículos 76 numerales 1 y 7, y 82 de la Constitución.

#### **Intervención de la Ing. Patricia Elizabeth León Santillán, (actora en la acción de protección)**

En lo principal, manifiesta que en la acción de protección no se argumentó la falta de defensa, sino la violación del debido proceso, ya que la autoridad competente es una garantía al debido proceso como lo indica el artículo 76 último inciso “solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”. Que quien instauró el sumario administrativo fue el gerente general, mismo que delegó la sustanciación a una funcionaria del Banco Ecuatoriano de la Vivienda Regional de Guayaquil. Que el artículo 45 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa sostenía que: “la autoridad competente que conoce del hecho notificará con su resolución al interesado, luego de un sumario administrativo levantado por la Unidad de Administración de Recursos Humanos de la respectiva entidad”, conocida como la UARHs, es decir, que el competente para iniciar el sumario administrativo era el responsable de la UARHs. En el presente caso, el sumario administrativo lo inició el gerente general.

Indica que esas violaciones de carácter constitucional hicieron que el juez de primer nivel de la Corte Provincial del Guayas declare admitida la acción de protección y esta a su vez fue confirmada por los señores jueces de la Segunda Sala de la Corte Provincial del Guayas, donde se establece que en el sumario administrativo violó el debido proceso, que en consecuencia, la acción de protección era y es aplicable. Que todas las sentencias dictadas por los jueces probos del primer nivel y de la Sala fueron debidamente motivadas.

Que el artículo 88 de la Constitución dice que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, lo que significa que la acción de protección, cuando se violentan los derechos constitucionales, no busca reconocer un derecho, sino la protección del mismo.

Que no se ha hecho un mal uso de la acción de protección; que no es verdad que debió haberse revocado la sentencia del primer nivel, por cuanto la resolución administrativa pudo haberse impugnado por la vía de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, hace referencia al artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República, que señala: “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”.

Que uno de los presupuestos de la acción de protección es que la persona que se crea afectada esté en subordinación y esta situación se ajusta a los empleados públicos. Que la acción de protección busca frenar el abuso de poder, el atropello a los servidores públicos inferior. Que la Segunda Sala lo que hizo fue proteger los derechos de la legitimada pasiva Ing. Patricia León.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia y validez del proceso

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicadas en el Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en este caso, la contenida en el proceso N.º 1824-10-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 25 de agosto del 2010, dentro de la acción de protección N.º 0263-2010, ha violado o no los derechos constitucionales. Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

### Aclaración del caso concreto

**Actos administrativos adoptados por la autoridad competente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (legitimado pasivo en la acción de protección) para destituir a la Ing. Patricia Elizabeth León Santillán, del cargo del jefe bancario, Jefatura Financiera Administrativa del B.E.V.**

De los documentos constantes en el expediente constitucional de la acción de protección N.º 1286-2009, instaurado ante el señor juez vigésimo cuarto de lo Civil del Guayas, se desprende que la autoridad del Banco Ecuatoriano de la Vivienda instauró el correspondiente expediente del sumario administrativo para determinar la responsabilidad administrativa de la servidora pública, Ing. Patricia Elizabeth León Santillán. Concluye su resolución ordenando la destitución de la sumariada, por la violación de la Ley de Contratación Pública en el desempeño de su cargo como jefe financiero, administrativo y de recursos humanos, denotando que no se han tomado las acciones correctivas necesarias en conocimiento de los informes

emitidos por el auditor interno, encontrándose la sumariada inmersa dentro de la causal señalada en los numerales 3, 5 y 9 de los artículos 45 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, acarreado como consecuencia, la expedición de la acción de personal DEST-002-2009. Una vez que ha recibido la indicada acción de personal, la ex funcionaria impugna la decisión administrativa mediante los recursos de apelación y revisión, mismos que han sido negados.

Posteriormente, la exservidora pública impugna mediante acción de protección el acto de destitución. El señor juez vigésimo cuarto de lo Civil del Guayas, el 01 de febrero del 2010 a las 10:04, admite y declara con lugar dicha acción, dejando sin efecto jurídico la Acción de Personal N.º DEST-002-2009, expedida el 13 de abril del 2009, que contiene la destitución de la servidora pública, disponiendo como reparación integral que se reintegre físicamente a la servidora pública al cargo de jefa bancaria financiera administrativa y de RR. HH. del B. E. V. y pago inmediato de las remuneraciones mensuales que dejó de percibir desde la fecha que fue destituida hasta su efectivo reintegro. En segunda y definitiva instancia, los jueces de mayoría de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas confirman la sentencia dictada por el juez *a quo*, con voto salvado del doctor Primo Díaz Garaicoa.

### Determinación de los problemas jurídicos

El legitimado activo alega la improcedencia de la acción de protección, señalando que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “La Acción de Protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. (...) 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Por tanto, considera que el juez inferior y los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, al admitir y declarar con lugar la acción de protección, violaron los artículos 76 numeral 1, y 173 de la Constitución de la República en la sentencia impugnada, objeto de esta acción, por considerar que debía haberse impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, esto es, en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por lo que la acción de protección no era procedente.

Para resolver las supuestas acusaciones formuladas por el legitimado activo, esta Corte plantea y resolverá los siguientes problemas jurídicos:

- **En la acción de protección, los legitimados pasivos ¿conocieron y resolvieron asuntos relacionados con la vulneración de derechos constitucionales?**
- **En la sentencia impugnada, los jueces ¿vulneraron los derechos y garantías previstos en el artículo 76 numeral 1, y 173 de la Constitución de la República?**

### Argumentación de los problemas jurídicos

#### En la acción de protección, los legitimados pasivos ¿conocieron y resolvieron asuntos relacionados con la vulneración de derechos constitucionales?

Resulta menester dilucidar sobre dos niveles: el de legalidad y el de constitucionalidad, sin pretender disminuir la importancia del primero y sobresalir en el ejercicio del segundo. Determinados problemas de carácter jurídico encuentran solución eficaz en un nivel de análisis de legalidad, y otros de constitucionalidad. Evidentemente, la cuestión se torna más compleja ante la difícil tarea de establecer un límite exacto entre el nivel de reflexión constitucional y el nivel de reflexión legal de un derecho.

Quizá una herramienta que podría darnos una relativa certeza sobre este problema es distinguir las diferentes facetas que puede tener un derecho como tal, por ejemplo: “cuando un hijo mayor de edad, nacido fuera del matrimonio, pretende solicitar la protección de sus derechos a la igualdad y a la educación que tiene su medio hermano, nacido dentro del matrimonio que contrajo su padre”. Estas son cuestiones reguladas básicamente por el Código Civil, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; siendo una realidad que encuentra solución ante un potencial conflicto, en un nivel de legalidad y ante la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, el derecho de igualdad entre hijos, discriminación de hijo por condición extramatrimonial, derecho a la educación de hijo extramatrimonial, podrían ser objeto de un análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en una acción de protección contra un particular, cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, temas que no podrían ser abordados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, que si bien se trata de un mecanismo de defensa judicial, no resultaría adecuado ni eficaz para proteger el derecho violado.

El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguarda. Por tanto, es ineludible que la legitimada activa describa el acto u omisión violatorio del derecho de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre el derecho constitucional supuestamente vulnerado. Estos elementos, informados adecuadamente al juez constitucional, hacen posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

En efecto, la demandante en la acción de protección, básicamente alegó cuestiones como que en la sustanciación del sumario administrativo no se siguió el procedimiento establecido en la LOSCCA y en el artículo 88 de ERJAFE, en consecuencia, alega vulneraciones de orden legal. Por otra parte, describe que el ex gerente general del BEV no tenía competencia legal para delegar a la señora Mayra Huerta Pinargote, profesional bancaria 3 del BEV Regional de Guayaquil, la sustanciación del Sumario Administrativo, ya que dicha facultad, según el Reglamento a la LOSCCA,

la tiene expresamente el titular de la UARHs; en tal virtud, aduce que la normativa legal ha sido vulnerada en la sustanciación del sumario administrativo recurrido y concluye plasmando la supuesta vulneración como falta de motivación de la resolución en los términos previstos en literal *I* del numeral 7 artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (fojas 460 a 471, cuerpo 5 del expediente de instancia).

Analizando el caso concreto, la acusación de supuestas violaciones procedimentales por omisión de las disposiciones legales (artículos 39 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 80, 81, 83 y 84 del Reglamento de la LOSCCA y artículos 60, 62 y 88 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva), son cuestiones que no conllevan problemas jurídicos de evidente relevancia constitucional, toda vez que no se relacionan ni contienen vulneración de derechos constitucionales, pues su controversia gira alrededor de supuestas violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias de la LOSCCA, así como en disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE.

De allí que el juez constitucional no tiene competencia si el caso no contiene una relación directa y evidente con el contenido constitucional de los derechos fundamentales, pues así lo prescribe el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales (...).
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”.

El legislador ha establecido normas que regulan y especifican la vía judicial correspondiente, tanto para el control de legalidad como para el control de constitucionalidad; el procedimiento adecuado y eficaz para proteger su derecho vulnerado, sin que por ello se invadan atribuciones que atañen al control de legalidad. Si las resoluciones que han sido adoptadas como consecuencia de alguna decisión de carácter administrativo disciplinario, infringen la ley o reglamento, el ordenamiento jurídico establece el recurso contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Efectivamente, para el caso de control de la legalidad, el artículo 173 de la Constitución de la República establece que todo acto administrativo es susceptible de impugnación por la vía judicial, derecho de oposición desarrollado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuerpo normativo que ha previsto el denominado recurso objetivo o de anulación o por exceso de poder.

Asimismo, el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial contempla el principio de impugnabilidad,

que dice que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, que no son decisiones jurisdiccionales, constituyen actos de la Administración Pública o tributaria, impugnables en sede judicial, y de manera puntual, el artículo 217 *ibidem* estipula que les corresponde a los jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares por violación de normas legales o de derechos individuales, expresados en actos o hechos administrativos, así como conocer y resolver las impugnaciones que se propusieron en contra de reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, y supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos; por ello, la actividad del juez constitucional no puede remplazar a la del juez ordinario en una acción de protección.

En consecuencia, tanto el juez vigésimo cuarto de lo Civil de Guayaquil, Ab. Johnny Coral, así como los jueces de mayoría de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, conocieron y resolvieron una demanda que no conlleva la violación de derechos constitucionales.

### **En la sentencia impugnada ¿los jueces vulneraron los derechos y garantías previstos en el artículo 76 numeral 1, y 173 de la Constitución de la República?**

El artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República dice: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes”.

Al operador del derecho, en su condición de administrador de justicia, se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos que se hallan inmersos en la ley, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una perniciosa influencia en las decisiones. La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión vincula al juez al derecho vigente, y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena y no a valoraciones personales que posean. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados, y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaboradas por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador.

En aplicación de esta garantía, que forma parte del debido proceso, los jueces, al resolver las causas sometidas a su conocimiento en cualquier materia, deben observar la normativa constitucional u ordinaria aplicable al caso, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

Por su parte, el artículo 173 *ídem* dice que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán

ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”.

Los derechos constitucionales y legales solo pueden ser adecuadamente ejercidos y defendidos en el marco del debido proceso. En consecuencia, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido, el juez y las partes procesales deben conducirlo en el marco del debido proceso.

La intromisión de jurisdicción ordinaria o constitucional implica el quebrantamiento de los mecanismos previstos por el sistema para reestablecer su plena eficacia de los derechos.

En el presente caso, los legitimados pasivos, al conocer y resolver la acción de protección propuesta por la Ing. Com. Patricia Elizabeth León Santillán, como se ha referido en los acápites anteriores, al no desprender la existencia de una violación de carácter constitucional, tenían que desestimarla, tanto más cuando expresamente la autoridad del Banco Ecuatoriano de la Vivienda ha alegado.

Por lo anotado, esta Corte declara que los legitimados pasivos vulneraron las garantías del debido proceso sustancial, previstas en los artículos 76 numeral 1 y 173 de la Constitución, alegado por el legitimado activo.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **SENTENCIA**

1. Se declaran vulnerados en las sentencias impugnadas los artículos 76 numeral 1, y 173 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Ing. Com. Javier Jorge Yáñez Barrera, gerente regional del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y apoderado especial del Arq. Walter Rodrigo González Kelz, gerente general y como tal representante legal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda;
3. Dejar sin efecto jurídico la sentencia emitida el 25 de agosto del 2010, a las 11:30, por los señores jueces de mayoría de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 0263-2010, que confirmó la sentencia dictada el 01 de febrero del 2010 a las 10:04, por el juez vigésimo cuarto de lo Civil de Guayaquil, Ab. Johnny Coral Ron; en consecuencia, la acción de protección solicitada por la Ing. Patricia Elizabeth León Santillán es improcedente, en virtud de los numerales 1 y 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Ruth Seni Pinargote, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire; con 3 votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza y Nina Pacari Vega, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día miércoles dieciséis de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

**Causa No. 1824-10-EP**

**VOTO SALVADO DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES DRA. NINA PACARI VEGA, HERNANDO MORALES VINUEZA Y ALFONSO LUZ YÚNEZ.-**

Por no estar de acuerdo con el voto de mayoría dentro de la causa No. 1824-10-EP, me veo en la obligación de presentar un voto salvado con mis reflexiones personales como fundamento de mi posición al respecto de lo deliberado por el Pleno de la Corte Constitucional.

**Análisis Constitucional.-**

Conforme se desprende de la demanda se observa que los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sustanciaron el recurso de apelación interpuesto por el Banco ecuatoriano de la Vivienda, en donde confirman la sentencia dictada el 01 de febrero de 2010, las 10h04, por el Ab. Johnny Coral Ron, juez titular del Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil del cantón Guayaquil quien aceptó la acción de protección. Según el legitimado activo la supuesta vulneración afecta los intereses institucionales y financieros del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, evidenciándose una violación a los artículos 76.1 de la Constitución de la República que determina dentro de las garantías del debido proceso que *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*; y, el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: *“los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*.

Manifiesta, que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala las causales para inadmitir una acción de protección de derechos; en aquel sentido, considera el legitimado activo

que en la acción de protección de segunda instancia signada con el No. 263-2010, los jueces de la Sala Penal *“debieron declarar la inadmisibilidad de la acción presentada, especificando la causa por la que no procede la misma, procedimiento constitucional que no ocurrió en éste proceso”*.

Previo a pronunciarse, es menester contextualizar la presente causa tomando como base los elementos aportados por el legitimado activo en su demanda: A su entender en segunda instancia los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas confirma la sentencia dictada el 01 de febrero de 2010, las 14h04 por el juez Vigésimo Cuarto de lo Civil del Guayas; que la mencionada violación de sus derechos constitucionales la dieron a conocer a través de su abogado patrocinador, quien el 01 de julio de 2010, a las 16h00 fue recibido en audiencia por los señores jueces de la Sala Penal, alegando de palabra todos los derechos constitucionales supuestamente vulnerados que afectaban y perjudicaban los intereses institucionales y financieros del Banco Ecuatoriano de la Vivienda; que en la audiencia su abogado patrocinador entregó a la secretaría de la sala un escrito en el que consta detalladamente todas las disposiciones legales y constitucionales violadas, documentación que consta en el proceso.

Que, de igual manera solicitó a los señores jueces de la sala penal la aclaración y ampliación de su resolución dictada el 25 de agosto de 2010, a las 11h30, petición que fue rechazada.

Con esta contextualización, y una vez revisada la resoluciones objeto de impugnación, se procede a determinar el siguiente problema jurídico:

**1. Los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas atentaron el debido proceso al no garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes?.**

En la presente causa el legitimado activo demanda la no observancia de disposiciones constitucionales consagradas en el artículo 76.1 y 173 de la Constitución de la República, en este sentido el análisis que realice esta Corte Constitucional hará referencia a contrastar la garantía del debido proceso de la observancia judicial del cumplimiento de normas y derechos de las partes, con la pretensión alegada por el legitimado activo en su demanda.

Previo a resolver en derecho, cabe destacar que el debido proceso es un derecho primordial que les asiste a las partes que se encuentran dentro de un litigio, en aquel sentido existen garantías que deben ser observadas con el objeto de que aquel constituya un *“medio para la realización de la justicia”*.

“La definición de ‘debido proceso’ tiene que observarse estrechamente vinculada con el respeto de las garantías y derechos fundamentales del individuo, de la tutela efectiva de las libertades e intereses legítimos de los ciudadanos, su tratamiento digno, justo y equitativo, dentro de un marco de

referencia que pretende la satisfacción de los fines esenciales del derecho y del Estado (entre ellos la solución pacífica y sin dilaciones del conflicto) y la realización de la armonía o paz social, entre otras premisas que pueden darle el contenido necesario para su sustento”<sup>1</sup>.

En la especie, el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador consagra dentro de las garantías del debido proceso el deber de toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; esta disposición se encasilla a su vez dentro del marco constitucional ecuatoriano, en virtud del cual corresponde a todas las autoridades públicas el acatamiento de las disposiciones normativas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en aras de precautelar los derechos de las personas.

Dentro de su rol garantista el juez constitucional asume este compromiso dentro de un Estado Constitucional, lo cual denota la supremacía material del texto constitucional que obliga al juez a adecuar su actuación en el marco del respeto de las norma que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Cabe destacar que dentro de la realidad constitucional de nuestro país existe un sistema de garantías constitucionales que se encuentra conformado por garantías de tipo normativo, políticas públicas y jurisdiccionales; en aquel sentido, se puede observar que el constituyente ecuatoriano ha irradiado la protección de los derechos de las personas a lo largo del texto constitucional, y a través de los distintos órganos constitucionales garantiza la observancia de estos derechos por medio de herramientas jurídicas de distinta naturaleza –normativas, políticas públicas, jurisdiccionales–; aquello comporta que todos los órganos públicos observen estos parámetros normativos y jurisdiccionales al momento de formar sus actuaciones.

La tutela de los derechos de las partes es un pilar fundamental que va aparejado a las actuaciones judiciales en el paradigma constitucional del Estado ecuatoriano, cabe destacar que en su pretensión el legitimado activo ha manifestado que los operadores de justicia no han dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que contiene las causales de improcedencia de la acción de protección de derechos, entre las que destaca: “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales; [...] 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos; 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fue adecuada ni eficaz”.

Se debe señalar que dentro de la sustanciación puesta a conocimiento de los distintos operadores de justicia en el país, los mismos deben encasillar las normas jurídicas vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con los elementos fácticos del acontecer procesal, y luego de aquello a través de un proceso hermenéutico deben

determinar la aplicación o no de una determinada disposición normativa de carácter general dentro de un caso concreto, aquello permite además velar por el fiel cumplimiento del principio de seguridad jurídica en el país.

En el caso puesto a conocimiento de esta Corte Constitucional se puede evidenciar que los operadores de justicia de la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas han resuelto la apelación de una acción de protección de derecho con observancia de la Constitución de la República y las disposiciones contenidas en el marco normativo vigente en el Ecuador, la consideración de que el caso puesto a su conocimiento se encasille o no dentro de una determinada disposición normativa obedece a un ejercicio hermenéutico propio del intérprete, en este caso los jueces que conocieron la apelación de esta acción de protección, por ende no se puede limitar su ejercicio interpretativo a través de simples consideraciones de lo acertado o equívoco de la decisión del órgano jurisdiccional, puesto que aquello contraría el espíritu del operador judicial como intérprete de la Constitución y las normas.

En cuanto a la supuesta inobservancia del artículo 173 de la Constitución por parte de los miembros de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se debe destacar que la antes mentada disposición constitucional manifiesta: “*Los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial*”.

De la simple lectura de la norma anteriormente invocada se puede observar con claridad que el constituyente ha permitido en aras de la tutela de los derechos de las personas que independientemente de los procedimientos administrativos se pueda tutelar los derechos en la vía judicial, esto permite la configuración de un estado garantista en donde el principal objetivo del estado y sus instituciones sea la protección de los derechos de las personas.

En aquel sentido, se debe manifestar a través de una interpretación integral del texto constitucional, cualquier interpretación que se realice debe aplicarse en el sentido más favorable en cuanto a la garantía de los derechos; por tanto, la propia Constitución a través de esta disposición normativa de rango constitucional está facultando a las personas a solicitar a la administración de justicia que se protejan sus derechos constitucionales, pudiendo existir de por medio un trámite administrativo. El factor determinante para impulsar un trámite jurisdiccional será la vulneración de derechos constitucionales, ante lo cual es necesario destacar que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución conforme lo determina el artículo 426 de la norma ibidem.

<sup>1</sup> Mario Houed, “Constitución y Debido Proceso”, en Debido proceso y razonamiento judicial, Projusticia, Quito, 1998, págs. 89, 90.

Además, se debe destacar que la propia Constitución de la República ha determinado en su artículo 427 que *“las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución [...]”*; por tanto, la disposición contenida en el artículo 173 de la Carta Suprema es clara al determinar que los actos administrativos tienen esta dualidad en cuanto a su impugnación ya sea en sede administrativa o vía judicial, más aún cuando se trata de asuntos relacionados con la tutela de derechos constitucionales, en donde la Constitución de la República ha consagrado una serie de garantías para efectivizar el respeto de los derechos de las personas, entre ellas las garantías jurisdiccionales, debiendo el juzgador realizar una interpretación garantista en el sentido que más favorezca la plena vigencia de los derechos de las personas; por lo que no se evidencia una vulneración a derecho constitucional alguno en la decisión adoptada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en la causa puesta a conocimiento de esta Corte a través de esta acción extraordinaria de protección.

Finalmente, se debe recordar al legitimado activo que frente a incumplimiento de normas, existe una garantía jurisdiccional autónoma que amerita un procedimiento y requisitos distintos a la acción extraordinaria de protección que es objeto de la presente causa, en aquel sentido no es pertinente lo alegado en su demanda.

En aquel sentido, se puede observar en el caso sub iudice que los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de Justicia del Guayas han observado las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al momento de emitir su sentencia dentro de la apelación de la acción de protección de derechos, adecuando su actuación a los elementos fácticos propios del caso puesto a su conocimiento, y su relación con las distintas normas que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

#### **Conclusión de la Jueza Constitucional.-**

A la Corte Constitucional como órgano encargado de tutelar los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso, le corresponde realizar un ejercicio hermenéutico en donde de ser el caso se desvirtuó o se afirmó los derechos supuestamente vulnerados alegados por el legitimado activo.

El marco dentro del cual este organismo debe realizar su análisis será la supuestas vulneraciones alegadas por el accionante en su demanda, en aquel sentido, luego de un estudio del caso puesto a conocimiento de esta Corte y de la sentencia objeto de esta acción extraordinaria de protección, se logra evidenciar que los señores jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas han enmarcado sus actuaciones dentro de las disposiciones constitucionales y legales atinentes al caso en concreto puesto a su conocimiento, toda vez que dentro de su competencia le correspondió conocer la apelación de una acción de protección de derechos y en base a un ejercicio hermenéutico en donde han fundamentado su sentencia en los elementos fácticos del acontecer procesal relacionándolos y encasillando sus actuaciones en las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

El garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es una atribución que se encuentra presente en todos los operadores de justicia en el país, quienes al igual que todas las personas, autoridades e instituciones del Estado ecuatoriano deben adecuar sus actuaciones al marco constitucional y legal vigente, se debe recordar que conforme lo establece el artículo 424 de la Constitución *“[...] Las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”*. Esto garantiza el principio de supremacía material de la Constitución de la República, el respeto a la seguridad jurídica en el país.

En el caso sub iudice luego de analizada la sentencia objeto de esta acción extraordinaria de protección se ha observado que los operadores de justicia han adecuado sus actuaciones a la Constitución y disposiciones normativas de rango infraconstitucional vigentes; por tanto no se evidencia una vulneración a esta garantía del debido proceso.

Finalmente, se debe destacar que en sus pretensiones el legitimado activo determina el no cumplimiento de ciertas normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; empero, aquello amerita un procedimiento y requisitos propios de otra garantía jurisdiccional, que no deben ser resueltos a través de una acción extraordinaria de protección, que por su propia naturaleza es una garantía jurisdiccional de carácter excepcional.

#### **DECISIÓN**

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

#### **SENTENCIA**

- 1.- Desechar la acción extraordinaria de protección, presentada por Javier Yanez Barrera, en su calidad de Gerente general del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en contra de la sentencia de 25 de agosto de 2010 dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas;
- 2.- Devolver el expediente al juzgado de origen;
- 3.- Publicar la presente sentencia en el Registro Oficial.-

#### **NOTIFÍQUESE.-**

- f.) Dra. Nina Pacari Vega, Jueza Constitucional.
- f.) Dr. Hernando Morales Vinuesa, Juez Constitucional.
- f.) Dr. Alfonso Luz Yúnez, Juez Constitucional.

#### **CAUSA N° 1824-10-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente

de la Corte Constitucional, el día lunes veintiocho de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 7 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de noviembre del 2011

**SENTENCIA N.º 042-11-SEP-CC**

**CASO N.º 0352-09-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN**

**Juez Constitucional Ponente:** Dr. Manuel Viteri Olvera

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición (Corte Constitucional) en virtud de lo dispuesto en el artículo 437 de la Constitución y artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, recibió de parte de María Dolores Eljuri Vegas, la presente acción extraordinaria de protección, quien manifiesta que las decisiones judiciales impugnadas son: la sentencia dictada el 09 de septiembre del 2008 a las 09h15, dentro del proceso N.º 755-07-02, expedida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Guayaquil, y la sentencia de primera instancia del mismo caso, dictada dentro del proceso al que se le asignó el N.º 331-2006-1, emitida por el juez segundo de lo laboral del Guayas, con fecha 14 de junio del 2007 a las 08h46.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los doctores Edgar Zárate Zárate, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, avoca conocimiento de esta causa y luego de la revisión exhaustiva de la acción propuesta y de las piezas procesales adjuntas, la admite a trámite en base a lo dispuesto en el artículo 6 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional. El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las

Reglas de Procedimiento, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, y de acuerdo al artículo 9 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Tercera Sala de Sustanciación procede al conocimiento de la presente acción, como se advierte en el memorando N.º 852-CC-SG-2009 que obra a foja 43 del proceso.

Mediante providencia del 06 de enero del 2010 a las 09h49, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la presente acción, habiendo correspondido al Dr. Manuel Viteri Olvera actuar como juez sustanciador.

**Detalle de la demanda**

La presente acción extraordinaria de protección va en contra de las decisiones judiciales impugnadas que son: la sentencia dictada el 09 de septiembre del 2008 a las 09h15, dentro del proceso N.º 755-07-02, expedida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Guayaquil, y la sentencia de primera instancia del mismo caso, dictada dentro del proceso al que se le asignó el N.º 331-2006-1, emitida por el juez segundo de lo laboral del Guayas, con fecha 14 de junio del 2007 a las 08h46.

La señora María Dolores Eljuri Vegas, con fundamento en las normas contenidas en el artículo 94 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 52 y siguientes de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, presenta acción extraordinaria de protección señalando que:

Las decisiones judiciales que impugna vulneran el derecho al debido proceso contenido en el artículo 76 de la Constitución de la República, concretamente los literales **a**, **b**, **c**, **g**, **h** y **m** del numeral 7 del mencionado artículo. El derecho a entrar y salir libremente del país, consagrado en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución. En el proceso que se dicta la decisión judicial que se impugna, la actora solicita que se la cite a la demandada, María Eljuri Vegas, en la ciudad de Guayaquil, en la dirección donde estaba situado el local de su empresa "Tules y Novias", solicitud que es proveída el 05 de julio del 2006, ordenando el envío del proceso a la Oficina de Citaciones del Distrito Judicial del Guayas, luego de lo cual se la citó mediante tres boletas que fueron entregadas a una persona que dijo ser su dependiente. Resulta que según sus empleados o dependientes a esa fecha no recibió boleta de citación alguna, tal como lo declararon bajo juramento ante la Notaría Vigésima Séptima del cantón Guayaquil, conforme consta en los documentos anexos.

De los antecedentes se infiere que nunca fue legalmente citada con la demanda propuesta por la señora María Inés Vera López, por lo tanto no pudo hacer uso de su derecho a la defensa, no pudo ser escuchada en el momento oportuno,

no pudo contratar los servicios de un abogado para que la defienda en el juicio, ni pudo presentar sus argumentos y razones; no pudo presentar pruebas a su favor, nunca pudo recurrir del fallo de primera instancia ni del fallo dictado por la Corte Superior de Guayaquil. Que la señora Vera López fue contratada a plazo fijo de un año y se le notificó con la terminación del mismo antes de la fecha de vencimiento. La mencionada ex empleada, al momento de la terminación de la relación laboral, mantenía pendiente obligaciones en el almacén, asume que por este hecho no se acercó a retirar inmediatamente su liquidación. Posteriormente y sin tener conocimiento del juicio planteado, se le entregó un cheque por concepto de liquidación, solicitándole la suscripción de la respectiva acta de finiquito dentro del plazo señalado. Como la señora Vera no se acercó, decidió ordenar la cancelación del cheque emitido. Este hecho ha sido presentado por la actora dentro del proceso laboral, con absoluta mala fe y faltando a la verdad. Deja en claro que siempre su actuar ha sido de buena fe y nunca ha sido su intención perjudicar a la actora, por lo que declara expresamente su voluntad de reconocer los derechos laborales que le correspondan, pero lo que no acepta es que se le imponga cuantiosas multas e intereses a causa de un juicio en donde no fue citada ni tuvo la oportunidad de defenderse.

Con los antecedentes expuestos solicita que, de manera premilitar, se suspenda la ejecución de las sentencias impugnadas, mientras se resuelva la presente causa. Se deje sin efecto la prohibición de ausentarse del país, por ser inconstitucional e ilegal, y en salvaguarda de sus derechos, se deje sin efecto las sentencias impugnadas.

**Pretensión y pedido de reparación concreto: Planteamientos del sujeto activo de la acción extraordinaria de protección**

Los actos impugnados violan el derecho al debido proceso que establece el artículo 76 de la Constitución y específicamente los literales *a, b, c, g, h y m* del numeral 7 del mencionado artículo. Indica que nunca tuvo noticias de que fue demandada hasta que se disponía a viajar fuera del país y se le notificó que existía prohibición para ausentarse del país por orden del juez segundo del trabajo del Guayas, medida que es inconstitucional e ilegal, pues el arraigo está previsto únicamente para extranjeros que no tengan bienes en el país.

En ese contexto, la accionante solicita que se suspenda la ejecución de las sentencias impugnadas, mientras se resuelva la misma. Se deje sin efecto la prohibición de ausentarse del país, por ser inconstitucional e ilegal, y en salvaguarda de sus derechos, se dejen sin efecto las sentencias impugnadas.

**Contestación a la demanda: Planteamientos del sujeto pasivo de la acción extraordinaria de protección**

El Dr. Edison Vélez Cabrera, juez provincial de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en relación al caso signado con el N.º 0352-09-EP, dentro del término concedido, presenta su informe en los siguientes términos: Que en la presente acción extraordinaria de protección no se

dan los fundamentos de los derechos negados y lo que concretamente se quiere es que se suspenda la ejecución de las sentencias impugnadas mientras resuelvan esta acción; en definitiva, que se deje sin efecto la prohibición de ausentarse del país, conforme afirma se ha dictado por el juez *a quo* que ejecuta la sentencia. Que se ha cumplido con el debido proceso. La accionante, María Dolores Eljuri Vegas, reconoce que existió una relación laboral para con María Inés Vera López, y cuya terminación de contrato no se pudo cristalizar y que hasta giró un cheque para liquidar dicho nexo laboral.

En definitiva, no se ha dado ninguna vulneración en el proceso de juzgamiento ni en la primera instancia ni en la correspondiente segunda instancia que se tramitó en la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, es decir, se cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República.

Por su parte, el Dr. Guillermo Timm Freire, presidente de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, manifiesta que: "El juicio corresponde a la primera instancia el N.º 331-2005-1 y fue tramitado por el señor juez segundo de lo laboral y en esta segunda instancia correspondió el N.º 755-07-2". De allí, lo que hace es narrar la secuencia cronológica del proceso de la primera y segunda instancia, hasta llegar a la razón de la Secretaría Relatora de la Sala, que indica que la sentencia se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley.

**Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán en el presente caso**

Antes de particularizar los problemas jurídicos a ser resueltos en el presente caso, esta Corte procede a definir la acción extraordinaria de protección y a verificar si en este caso se han cumplido los requisitos necesarios para que esta garantía constitucional proceda.

Para esta Corte, la acción extraordinaria de protección en el Ecuador es una garantía constitucional que se sustenta en la necesidad de abrir causas que permitan materializar el ideal de justicia acogido por el constituyente de Montecristi, cuando plasmó en la Constitución del 2008 que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (artículo 1); que los derechos son plenamente justiciables, sin que pueda alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento (artículo 11 numeral 3); que el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso (artículo 11 numeral 9); que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, sin que se pueda sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (artículo 169).

En este contexto, corresponde a esta Corte efectuar un análisis a través del cual se coteje los principios, normas y derechos constitucionales presuntamente violados, frente a los hechos materiales que subyacen del caso concreto y disponible en la documentación constante en el proceso, para así lograr plantear los problemas jurídico-constitucionales a ser descifrados, con la finalidad de encontrar una solución en apego al derecho y a la justicia.

De esta manera, si se aborda el núcleo argumentativo que esgrimen las partes tanto activa como pasiva de la acción extraordinaria de protección, hacen que esta Corte se plantee las siguientes interrogantes, con el fin de alcanzar mayor inteligencia y claridad en el caso concreto objeto de reflexión: a) la sentencia impugnada ¿han violado el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e interés de las personas?; b) En el caso de haberse vulnerado derechos fundamentales ¿cabría dejar sin efecto todo lo actuado?; c) ¿Se podría declarar la nulidad y carencia de validez y efecto jurídico de las sentencias dictadas por los señores juez segundo de lo laboral, niñez y adolescencia de Guayaquil, en primera instancia, y jueces de la Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil?

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, en este caso la contenida en el proceso N.º 0352-2009-EP, con el fin de establecer si en las sentencias impugnadas de primera y segunda instancia dictadas por los jueces laborales de la niñez y adolescencia de la provincia del Guayas, han violado o no, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos fundamentales.

### Argumentación de la Corte sobre cada problema jurídico

a) La sentencia impugnada ¿ha violado el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e interés de las personas?

La accionante manifiesta que se ha violado su derecho al debido proceso y a entrar y salir libremente del país. De la revisión de los documentos que obran del proceso de primera instancia se establece que la señora María Dolores Eljuri Vegas ha sido citada legalmente, mediante tres boletas entregadas a una de sus dependientes y en el domicilio de su empresa, conforme a las normas del Procedimiento Civil, por cuanto la persona contra quien iba dirigida la demanda no se encontraba en su lugar de trabajo. De los documentos anexos constan fojas simples de 3 boletas que fueron entregadas, según la certificación de la Oficina de Citaciones del Distrito del Guayas a una persona que dijo ser dependiente de la demandada. Posteriormente, la señora María Inés Vera López presenta un escrito ante el juez segundo de procedimiento oral del trabajo del Guayas, indicando: “Una vez que hemos llegado a un acuerdo extrajudicial con la parte demandada, y toda vez que se han satisfecho mis requerimientos laborales por parte de mi ex empleadora María Dolores Eljuri Vegas, **desisto de la presente acción** iniciada en contra de la mencionada señora, toda vez que no tengo nada que reclamar por concepto de indemnización laboral alguna”. El señor juez segundo del trabajo del Guayas, mediante providencia del 26 de septiembre del 2008, dispone que la señora María Inés Vera López, en cualquier día y hora hábiles,

comparezca a reconocer el contenido y la firma y rúbrica estampada en el escrito que antecede. Posteriormente, la señora Vera López presenta un escrito indicando que se siga con el juicio, en razón de que la señora Eljuri le había entregado un cheque, por el desistimiento, pero que inmediatamente envió una carta al Banco de Loja, indicando que el cheque se había extraviado; a fojas 14 consta copia simple del cheque con la leyenda “devuelto por revocatoria del girador”; ante esta circunstancia el señor juez segundo de lo laboral, niñez y adolescencia prosigue con la causa y emite su sentencia. Posteriormente, sube en apelación a la Segunda Sala de lo Laboral, la que confirma la sentencia y por haberse demostrado que la señora Vera se encontraba en estado de gravidez en los momentos de su despido, considera a lugar la indemnización establecida en el artículo 154 del Código del Trabajo.

b) En el caso de haberse vulnerado derechos fundamentales ¿cabría dejar sin efecto todo lo actuado?

En el presente caso no se ha demostrado que exista vulneración constitucional ni legal; por el contrario, de la documentación que obra de autos se establece que la señora María Dolores Eljuri Vega entregó un cheque a María Inés Vera López, por concepto de liquidación, conforme lo manifiesta la actora de esta acción extraordinaria de protección, y según la copia del cheque que consta en los documentos anexos.

El artículo 427 de la Constitución de la República del 2008 establece: “Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”. La Segunda Sala, al resolver la demanda interpuesta por María Vera López, empleada de Tules & Novias, interpretó en el sentido que más favorecía a la plena vigencia de los derechos de la actora, y es por ello que confirmó la sentencia del inferior y le favoreció aún más por el estado de gravidez, que se demuestra con los certificados médicos que constan también en el proceso.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución de la República estipula: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. Como hemos visto después del análisis de la presente causa, se aplicó la norma que más favorecía a la trabajadora en el juicio laboral, y es así que se pronunciaron los jueces de primera y segunda instancia laboral.

c) ¿Se podría declarar la nulidad y carencia de validez y efecto jurídico de las sentencias dictadas por los señores juez segundo de lo laboral, niñez y adolescencia de Guayaquil, en primera instancia, y jueces de la Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil?

Analizado el proceso se establece que en las sentencias impugnadas, dictadas por el juez segundo de lo laboral, niñez y adolescencia de Guayaquil y jueces de la Segunda

Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, se aplicaron las normas establecidas en la Constitución de la República y el Código del Trabajo que estuvo en vigencia a la época de presentación del juicio laboral. De igual manera, se realizó una ponderación de los principios como es el derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa que cubra las necesidades del trabajador. En definitiva, esta Sala considera que no existen violaciones a los derechos fundamentales alegados en la presente acción extraordinaria de protección.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no se han violado derechos constitucionales en el trámite del juicio y sentencias que se impugnan.
2. Desechar la acción extraordinaria de protección planteada por María Dolores Eljuri Vega, mediante la cual pretendía que se suspenda la ejecución de las sentencias dictadas por los señores juez segundo de lo laboral, niñez y adolescencia de Guayaquil, en primera instancia, y jueces de la Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Guayaquil.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Miguel Ángel Naranjo; sin contar con la presencia de los doctores Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del día jueves veinticuatro de noviembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 9 de diciembre del 2011.- f.) Ilegible.- Secretaría General.

### EL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN CHAMBO

#### Considerando:

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre del 2010 sustituyó a la Ley Orgánica de Régimen Municipal en todas sus partes, en cuyo artículo 7 prevé que “Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los... concejos municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.”;

Que, en el artículo 489 literal c) del COOTAD manifiesta que son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de las facultades conferidas por la ley;

Que, en el artículo 491 del COOTAD, Clases de impuestos municipales.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se consideran impuestos municipal: e) El impuesto sobre los vehículos;

Que, en el artículo 492 del COOTAD, “Reglamentación.- Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos...”;

Que, el artículo 538 del COOTAD; “Forma de Pago.- Todo propietario de todo vehículo deberá satisfacer el presupuesto anual que se establece en este código.

Comenzando un año se deberá pagar el impuesto correspondiente al mismo, aún cuando la propiedad del vehículo hubiere pasado a otro dueño, quien será responsable si el anterior no lo hubiere pagado.

Prevía la inscripción del nuevo propietario en la Jefatura de Tránsito (Agencia de Tránsito) correspondiente se deberá exigir el pago de este impuesto”;

En uso de la facultad legislativa prevista en el artículo 240 de la Constitución de la República, artículo 7 y literal a) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

#### Expide:

### LA ORDENANZA PARA EL COBRO DEL IMPUESTO SOBRE LOS VEHÍCULOS

#### Art. 1.- DE LA FORMA DE PAGO.

En concordancia con el Art. 538 del COOTAD; todo propietario de vehículos que circulan en el cantón Chambo, sea persona natural o jurídica, pagará los impuestos señalados en esta ordenanza.

Comenzando un año se deberá pagar el impuesto correspondiente al mismo, aún cuando la propiedad del vehículo hubiere pasado a otro dueño quien será responsable si el anterior no hubiere pagado.

Previa la inscripción del nuevo propietario en la Agencia de Tránsito correspondiente se deberá exigir el pago de este impuesto.

**Art. 2.- BASE IMPONIBLE**

En concordancia con el Art. 539 del COOTAD de la base imponible.- La base imponible de este impuesto es el avalúo de los vehículos que consten registrados en el Servicio de Rentas Internas, registrados en la Agencia Provincial de Tránsito, Jefatura Provincial de Tránsito correspondiente y la Comisión de Tránsito del Guayas.

Para la aplicación del impuesto se aplicará la siguiente tabla que podrá ser modificada por ordenanza municipal.

BASE IMPONIBLE		TARIFA
Desde US \$	Hasta US \$	US \$
0	1.000	0
1.001	4.000	5
4.001	8.000	10
8.001	12.000	15
12.001	16.000	20

BASE IMPONIBLE		TARIFA
Desde US \$	Hasta US \$	US \$
16.001	20.000	25
20.001	30.000	30
30.001	40.000	50
40.001	En adelante	70

Esta tabla podrá ser revisada por el máximo organismo de la autoridad nacional de tránsito.

**Art. 3. DE LAS EXENCIONES.-**

En concordancia con el Art. 541 del COOTAD estarán exentos de este impuesto los vehículos oficiales al servicio:

- a) Los miembros del cuerpo diplomático y consular, acreditados en el país;
- b) De los organismos internacionales, aplicando el principio de reciprocidad;
- c) De La Cruz Roja Ecuatoriana, como ambulancias y otros con igual finalidad; y,
- d) De los cuerpos de bomberos, autobombas, coches, escala y otros vehículos especiales contra incendios. Los vehículos en tránsito no deberán el impuesto.

Estarán exentos de este impuesto los vehículos que importen o que adquieran las personas con discapacidad, según lo establecido por la Ley Sobre Discapacidad.

**Art. 4.- DE LA ACREDITACIÓN.-**

El pago del impuesto se acreditará mediante título de crédito.

**Art. 5.- EMISIÓN DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO.-**

El Departamento de Rentas y Catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo, sobre la base que trata el artículo 2 de esta ordenanza emitirá los correspondientes títulos de crédito en forma automatizada según lo dispuesto en las normas legales vigentes y aplicables.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** Esta ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción y publicación en el Registro Oficial, en el dominio web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo.

**Segunda.-** Quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en otras ordenanzas o resoluciones que se opusieran a la presente.

Dado y firmado en la sala de sesiones del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chambo, a los diez días del mes de agosto del dos mil once.

f.) Dr. Ángel Rivera, Vicealcalde.

f.) Lcda. Pilar Cushpa G., Secretaria del Concejo.

**CERTIFICADO DE DISCUSIÓN.- CERTIFICO:** Que la ordenanza precedente fue discutida y aprobada en primera y en segunda instancia por el Concejo Municipal del Cantón Chambo, en las sesiones realizadas; a los veinte días del mes de julio del año dos mil once y a los diez días del mes de agosto del año dos mil once, respectivamente.

f.) Lcda. Pilar Cushpa G., Secretaria del Concejo de Chambo.

**ALCALDÍA DEL CANTÓN CHAMBO,** Chambo, a los quince días del mes de agosto del dos mil once, a las nueve horas.- De conformidad con las disposiciones contenidas en el Art. 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, habiéndose observado el trámite legal y por cuanto la presente ordenanza está de acuerdo con la Constitución y leyes de la República.- **SANCIONO.-** La presente ordenanza para que entre en vigencia a partir de su publicación el Registro Oficial, en el dominio web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo.

f.) Abg. Jorge Romero Oviedo, Alcalde del GAD Municipal de Chambo.

**CERTIFICO.-** Proveyó y firmó la presente ordenanza, el abogado Jorge Romero Oviedo, Alcalde del Gobierno Municipal de Chambo, a los quince días del mes de agosto del año dos mil once.

f.) Lcda. Pilar Cushpa G., Secretaria del Concejo de Chambo.