

# REGISTRO OFICIAL

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés  
Presidente Constitucional de la República

## EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año I - Nº 35

Quito, jueves 15 de  
marzo de 2018



### LEXIS

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS  
CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN

**Art. 107.-** Materia no protegible.- No son objeto de protección las disposiciones legales y reglamentarias, los proyectos de ley, las resoluciones judiciales, los actos, decretos, acuerdos, resoluciones, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, y los demás textos oficiales de orden legislativo, administrativo o judicial, así como sus traducciones oficiales.

Tampoco son objeto de protección los discursos políticos ni las disertaciones pronunciadas en debates judiciales. Sin embargo, el autor gozará del derecho exclusivo de reunir en colección las obras mencionadas en este inciso con sujeción a lo dispuesto en este Capítulo.

**Art. 116.-** ...

La información y el contenido de las bases de datos producto de las investigaciones financiadas con recursos públicos serán de acceso abierto. Las instituciones o entidades responsables de tales investigaciones deberán poner a disposición dicha información a través de las tecnologías de la información.

**REGISTRO OFICIAL:** Órgano del Gobierno del Ecuador marca registrada de la Corte Constitucional.

### SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 387-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Adolfo Cuenca Espinosa.....             | 2   |
| 001-18-SAN-CC Acéptese la acción por incumplimiento planteada por la señora María Teresita del Carmen Toledo Ridder y otra.....   | 25  |
| 001-18-SIS-CC Acéptese la demanda propuesta y declárese el incumplimiento planteado por el señor Juan Augusto García Márquez..... | 68  |
| 001-18-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Víctor Anchundia Places .....              | 93  |
| 002-18-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Alfredo Grijalva Pabón .....                 | 128 |
| 003-18-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el ciudadano Herbin Jehová Muñoz Morelra.....        | 141 |
| 004-18-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por el abogado José Luis Guerra Mayorga y otros .....     | 179 |
| 005-18-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Pedro Alfonso Carrillo Benítez.....         | 227 |

TOMO II

Quito, D. M., 13 de diciembre de 2017

**SENTENCIA N.º 387-17-SEP-CC**

**CASO N.º 2033-16-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Luis Adolfo Cuenca Espinosa, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 03 de octubre de 2016, certificó que en referencia a la causa N.º 2033-16-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas y juez constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto de 05 de diciembre de 2016, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.



De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 05 de enero de 2017, correspondió el conocimiento de la causa N.º 2033-16-EP a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.

La jueza constitucional Marien Segura Reascos, mediante providencia del 08 de noviembre de 2017, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con copia de la demanda y providencia a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda; así como también al señor procurador general del Estado, a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP y al legitimado activo en las casillas judiciales y correos electrónicos, señalados para el efecto.

### Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507, que en su parte pertinente determinó:

VISTOS.- ... QUINTO: ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS.- ... 5.1.- El accionante alega que el fallo del Tribunal de la Sala de alzada adolece de falta de aplicación del artículo 216.3 del Código de Trabajo, y menciona que: “existió en la misma una falta de aplicación de la regla 3ª del Art. 216 del Código de Trabajo; pues a pesar de que en la acta cuestionada no contiene ningún cálculo debidamente fundamentado que debió haber servido de base para obtener los US\$ 5,053.57 entregados; no se ordenó aplicar correctamente dicha regla 3ª del Art.216 del Código de la Materia; conforme se reclama en la demanda (...) en este caso no interesa el monto de la pensión que recibía el jubilado al momento de acogerse al beneficio del fondo global, sino el 50% del S.B.U. vigente al momento de acogerse al mismo; para utilizarlo como constante remuneracional, conforme lo impone manifiestamente la norma legal (...) la pensión patronal es de orden y solución mensual, no anual como erradamente entienden los jueces inferiores (...) súmese a esto que debe calcularse y mandarse a pagar las pensiones jubilares accesorias...” esto en relación al artículo 217 ibídem. El recurrente además manifiesta que existió falta de aplicación del artículo 1697 del Código Civil, el cual prescribe que todo acto o contrato es nulo a falta de alguno de los requisitos que la ley prescribe, según su especie y la calidad o estado de las partes. Así, el accionante dice “en el acta cuestionada no constan pormenorizadas las pensiones adicionales determinadas en la ley (13ª 14ª 15ª 16ª); (...) no constan pormenorizadas el un año de las pensiones adicionales (...) no consta el cálculo debidamente fundamentado y practicado del cual trata la ley; para haber obtenido la suma de US\$ 5,053.57...”. Del estudio realizado por este Tribunal de la demanda de casación y de la sentencia de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se tiene lo siguiente: 5.2.- Se cuestiona por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de casación, la

falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba contenida en los artículos 116 y 117 del Código de Procedimiento Civil lo cual ha conducido a la no aplicación del artículo 581 del Código de Trabajo y artículo 13 del Código Civil. 5.2.1.- Los artículos 116 y 117 del Código Adjetivo Civil se refieren, en su orden, que la prueba debe centrarse en los hechos sometidos a juicio o asuntos que se litigan y que solamente la prueba debidamente actuada, es decir aquella que se ha solicitado, presentado y practicado de acuerdo a la ley, hace fe en juicio. El accionante manifiesta que no se ha considerado el verdadero valor, alcance y significado de la confesión judicial del demandado, quien ha sido declarado confeso por el Juez inferior, lo cual ha conducido a la no aplicación del artículo 581 del Código del Trabajo y artículo 13 del Código Civil. 5.2.2.- La causal tercera, que ha servido de fundamento para formular el recurso del casacionista, tiene como principio, tutelar la autonomía de la que gozan los jueces de instancia para examinar los hechos, actividad limitada a los tribunales de Casación. Sin embargo, la ley le atribuye al Tribunal de Casación la posibilidad de revisar la apreciación que los jueces de instancia hubieren hecho de los medios de la prueba, únicamente, si al hacerlo violaron los preceptos jurídicos que rigen esta actividad valorativa, fundamentando su resolución en pruebas actuadas contraviniendo la ley o concediendo eficacia probatoria a aquellos que no lo han tenido. La ex Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 165 de 17 junio de 2003, publicada en el registro oficial No. 147 de 14 de agosto de 2003, explica que “la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, que se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, plantea una de las cuestiones más debatidas en el ámbito de la casación, puesto que uno de los principios básicos que rigen este recurso es dejar a la soberanía de los jueces de instancia el examen de los hechos, limitando de esta manera la capacidad jurisdiccional de los tribunales de Casación. Sin embargo, también la doctrina admite, y la ley ha recogido este criterio precisamente en esta causal, que el Tribunal de Casación sí puede revisar la apreciación que los jueces de instancia hayan hecho de la prueba, si al hacerlo han violado los preceptos jurídicos que rigen esta actividad valorativa. Así ocurre, por ejemplo, cuando los jueces han fundado su resolución en pruebas incorporadas o actuadas en contravención de normas expresas, o han dado valor a pruebas no admitidas en nuestra legislación, o no han aplicado disposiciones que en forma explícita conceden determinada eficacia probatoria a ciertas pruebas o las niegan a otras, etcétera. Igualmente los tribunales de Casación corregirán a los jueces de instancia cuando estos han cometido los errores de suposición o preterición de prueba; es decir, en el primer supuesto, cuando se da por acreditado un hecho sin que exista prueba legalmente válida de tal hecho; o, en el segundo supuesto, cuando no se da por acreditado un hecho a pesar de constar en el proceso prueba idónea de su existencia”. 5.2.3.- Lo dispuesto en las normas denunciadas por el recurrente, artículos 116 y 117 del Código de Procedimiento Civil contiene preceptos de valoración de la prueba pero no hacen relación a la confesión ficta, institución que tiene normas propias (artículo 131 Código Procesal Civil), y por la cual afirma ha habido falta de aplicación; y de la misma manera los artículos 581 del Código de Trabajo y 13 del Código Civil, no son normas sustanciales o sustantivas, menos aún este último, ajeno por completo al asunto que se litiga. Hay que destacar el carácter extraordinario del recurso de casación, razón por la cual, cuando un vicio es alegado, debe ser demostrado, sin que sea suficiente la enumeración de las normas presuntamente violadas, es necesario se demuestre cómo, cuándo y de qué manera ocurrió la infracción, lo que no ha sido observado por el recurrente quien incurre



en imputaciones vagas e imprecisas, lo que no permite al tribunal de casación saber cuál es la pretensión de su alegación estando vedado a los jueces de casación la revalorización de la prueba, no se puede determinar el vicio alegado, razón por la cual no se acepta el cargo.

5.3.- La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación imputa vicio “in iudicando” esto es cuando el juez de instancia elige mal la norma, utiliza una norma impertinente, o atribuya a una norma de derecho un significado equivocado; procura igualmente proteger la esencia y contenido de las normas de derecho que consta en los códigos o leyes vigentes, incluidos los precedentes jurisprudenciales, recayendo por tanto sobre la pura aplicación del derecho; lo que, el vicio de juzgamiento contemplado en esta causal se da en tres casos 1. Cuando el juzgador deja de aplicar las normas sustantivas al caso controvertido y que, de haberlo hecho, habría determinado que la decisión en la sentencia sea distinta; 2. Cuando el juez entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella, incurriendo así en un error en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido; y, 3. Cuando el juzgador incurre en yerro hermenéutica jurídica, al interpretar la norma atribuyéndole un sentido y alcance que en realidad no lo tiene. El error por la causal primera debe ser únicamente en la parte dispositiva, nunca en la considerativa, pues para los efectos de la causal alegada, se entiende que está perfectamente constituido y por ello le merece conformidad; así “Al invocar la causal primera, el recurrente está reconociendo que el tribunal de instancia acertó en las conclusiones sobre los hechos contenidos en las pruebas” (Andrade Santiago, La Casación Civil en el Ecuador, Edit. Andrade, Quito, 2005, p. 195), por lo que, el juzgador no tiene la posibilidad de realizar una nueva valoración de la prueba ni fijar nuevamente hechos ya establecidos que se dan por aceptados, pues la esencia de esta causal es demostrar jurídicamente la vulneración de normas de derecho por parte del juzgador al dictar sentencia.

5.3.1.- El recurrente censura la falta de aplicación del artículo 216 numeral 3 del Código de Trabajo, manifestando que la jubilación se otorga a los trabajadores quienes por el lapso de veinticinco años o más han prestado sus servicios de manera continua, en apego a las reglas previstas para el caso. El cuestionamiento principal se centra en la tercera regla para la jubilación patronal en la que el empleador garantizará eficazmente el pago de la pensión o a su vez lo depositará en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para que dicha institución lo haga por su cuenta, o entregar un fondo global directamente al trabajador “sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinadas en la ley” para que el mismo trabajador sea quien por su cuenta administre el capital entregado por su empleador, cuestiona además que el trabajador por concepto de jubilación no podrá recibir una cantidad inferior al 50% de la remuneración básica unificada sectorial, esto a la fecha de su jubilación era USD 100,00 (cien dólares americanos), multiplicado por los años de servicio.

5.3.2.- En este mismo orden de ideas, corresponde manifestar que la debida fundamentación para el cálculo, al que hace referencia la regla tercera del artículo 216 del Código del Trabajo, guarda relación con el derecho a la seguridad jurídica y con la protección que el Estado debe a este grupo humano catalogado de atención prioritaria; y en concordancia con el principio normativo previsto en el artículo 326 numeral 11 Constitución de la República que prohíbe la renuncia de derechos laborales en la suscripción de pactos o acuerdos. En aplicación a la norma constitucional mencionada, corresponde al Juez analizar las actas y transacciones que realicen las partes procesales, para establecer si existe renuncia de derechos por parte del trabajador. Respecto a las actas transaccionales que se realizaban al término de relaciones laborales a través de las cuales los empleadores entregaban al



trabajador una cantidad única en concepto de jubilación patronal, existieron fallos de triple reiteración de la ex Corte Suprema de Justicia, en los que se pronunciaban “Es criterio varias veces formulado por esta Sala en casos análogos, que la transacción o acuerdo sobre pago anticipado de pensiones de jubilación, no es per se carente de valor. Sin embargo, su eficacia es cuestionable cuando tal acuerdo implica renuncia de derechos o provoca en el trabajador algún perjuicio económico;”. (R.O. No 599-18-06-02). El artículo 189 de la Ley publicada en el S. R. O. No 34 de 13 de marzo de 2000, reforma el artículo 219 del Código del Trabajo, actual artículo 216 y al final de la regla tercera, elimina la conjunción “y” y dispone agregar “o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinadas en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta. Por tanto, corresponde a los juzgadores la verificación del cálculo tomando como referencia la pensión jubilar mensual vitalicia que venía percibiendo el trabajador o a falta de ella, la pensión mínima establecida en el numeral 2) del artículo 216 del Código del Trabajo; más las pensiones adicionales décimo tercera y décimo cuarta, realizando un cálculo anual hasta la edad de 89 años del trabajador (Art.218 CT) más el año previsto en el artículo 217 ibídem. Sin embargo, este Tribunal en garantía del derecho a la seguridad jurídica y del cumplimiento de las normas y el derecho de las partes que deben ser aplicadas para resolver el recurso interpuesto, en virtud del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0204 emitido por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial No. 588 el 16 de septiembre de 2015, que en su artículo 3 determina las variables para la realización del cálculo del fondo global ha establecido la siguiente fórmula: “Coeficiente actualizado de renta vitalicia x pensión jubilar anual + décima tercera remuneración + décima cuarta remuneración”, mediante el cual establece un protocolo para la aplicación de las normas que regulan la jubilación patronal, a fin de dar un trato igualitario en virtud del derecho a la seguridad jurídica con lo cual, queda justificado el empleo de los nuevos coeficientes respecto del cálculo empleado para la jubilación global. Lo cual no constituye inobservancia a los precedentes que el accionado mencionó en el contenido de su recurso de casación. En el acta impugnada, consta únicamente un rubro de forma general USD 5.053,57, sin pormenorizar de qué modo se realizó el cálculo que les permitió establecer el monto que le corresponde al jubilado por el fondo global de jubilación, por lo que se hace indispensable efectuar la operación matemática, a fin de verificar si el rubro entregado al trabajador por concepto de fondo global, no vulnera derechos constitucionales y legales, respecto a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, para cuyo efecto se debe proceder a realizar el cálculo. Tomando en consideración: 1) La edad del accionante al momento de suscribir el Acta de Jubilación Patronal Global; esto es 60 años; 2) La pensión jubilar patronal de USD 22,50 mensuales, que venía percibiendo el actor; 3) El coeficiente legal 10,1559092290516 y la fórmula de cálculo del fondo global, publicado en el Registro Oficial No. 588 del miércoles 16 de septiembre de 2015, 4) Las pensiones jubilares adicionales, esto son la décima tercera y décima cuarta pensión; y, 5) El tiempo de servicios del trabajador, esto es 27 años: = Coeficiente actualizado de renta vitalicia \* (pensión mensual\*12) + décimo tercera remuneración + décimo cuarta remuneración; = 10,1559092290516 \* (22,50 \* 12) + 22,50 + 200; = 5.001,78. Por lo que, el valor entregado al actor según el Acta de Jubilación Patronal Global (foja 41 del cuaderno de primera instancia) es superior al valor calculado; en virtud de lo expuesto no se ha constatado el yerro en la errónea interpretación de la regla tercera del artículo 216 del Código del Trabajo, como afirma el'

recurrente. SEXTO: FALLO.- En orden a todo lo expuesto, este Tribunal ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, no casa la sentencia dictada por la Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, el 15 de diciembre de 2011 a las 09h31...

### **Antecedentes del caso**

El 07 de enero de 2009, el señor Luis Adolfo Cuenca Espinosa, por sus propios derechos, demandó en juicio de trabajo al señor César Regalado Iglesias, gerente general y representante de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; con la finalidad que se corrija el aparente error de cálculo cometido en el acta de jubilación global, con la cual se procedió a su jubilación; recayendo la competencia para conocer la causa ante el juez octavo de trabajo del Guayas, quien mediante sentencia de 22 de julio de 2011 resolvió declarar con lugar la demanda, ordenando se pague al actor de la causa los valores que fueron claramente establecidos en sentencia.

El 02 de agosto de 2011, por estar inconformes con la decisión señalada, el doctor Antonio Pazmiño, en su calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado; y, el señor César Regalado, en su calidad de gerente general y representante de CNT EP, apelaron de la decisión de primer nivel; apelación a la que se adhirió el actor de la causa.

El 15 de diciembre de 2011, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que conocieron la causa en segunda instancia, resolvieron revocar la sentencia subida en grado, declarando sin lugar la demanda; frente a esta decisión, el actor de la causa interpuso recurso de casación, mismo que fue conocido por la Sala de Conjuces de la Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, y quien admitió a trámite el recurso.

El 31 de marzo de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, resolvieron no casar la sentencia impugnada en virtud que no se ha constatado el yerro en la errónea interpretación de la regla tercera del artículo 216 del Código del Trabajo; frente a esta decisión el señor Luis Adolfo Cuenca Espinosa, presentó acción extraordinaria de protección.



### Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal, el accionante señala que es bien conocido que los procesos laborales son de orden social con un tratamiento diferente al que se aplica o juzga en los procesos de orden civil, por la propia naturaleza de cada uno de ellos; y que la Constitución de la República enseña que los derechos del trabajador son irrenunciables e intangibles; y que en el eventual caso de que exista duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se las deberán aplicar en el sentido más favorable a la persona trabajadora.

Dichos aspectos no fueron considerados por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dado que inobservaron los principios rectores del derecho laboral, afectando sus derechos constitucionales y su proyecto de vida, en vista que los jueces de la Sala entraron a conocer el fondo del asunto controvertido, que es el cálculo del fondo global para la jubilación, aplicando la fórmula de cálculo del fondo global, publicada en el R. O. N° 588 del miércoles 16 de septiembre de 2015; sin considerar que en el caso *sub júdice* debieron aplicarse las reglas dictadas para el año 2008, en virtud de las pruebas aportadas al proceso.

Es decir, los señores jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia aplicaron las normas del Ministerio del Trabajo del año 2015 con efecto retroactivo; vulnerando los derechos constitucionales al debido proceso; y el de la seguridad jurídica; ya que las leyes no tienen efecto retroactivo; con lo cual se afectaron sus derechos constitucionales.

Adicionalmente señala que también se vio afectada la seguridad jurídica en razón que, en reiteradas oportunidades la misma Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia en casos similares en favor de otros trabajadores entre ellos ex compañeros de trabajo, ordenó el pago de las pensiones jubilares que comprenden el fondo global, hasta que se cumplan 89 años de vida, más en el presente caso fallaron en contra, razón por la cual la decisión impugnada por conexidad vulnera el derecho constitucional a la igualdad.

### Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados

En lo principal en la presente acción extraordinaria de protección, el accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el derecho al debido que garantiza a los ciudadanos a recibir por parte de toda autoridad administrativa o judicial, el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previstos en los artículos 82 y 76 numeral 1° de la Constitución de la República, respectivamente.

Además, se evidencia que por conexidad a los referidos derechos, el accionante alega vulneración al derecho a la igualdad, contenido en el artículo 66 numeral 4 *ibídem*.

### **Pretensión**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal solicita a la Corte Constitucional que se acepte la acción y se declaren “... que se han vulnerado los derechos Constitucionales descritos en este memorial”; y que “... se deje sin efecto la sentencia de fecha 31 de marzo del 2016 notificada el 01 de abril del 2016, dictada por los señores Jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia Drs. Rosa Álvarez, María Espinoza y Alfonso Granizo, asignados a sustanciar el Juicio Laboral No. 0507-2012”.

### **Contestación a la demanda**

Mediante providencia de 8 de noviembre de 2016, la jueza constitucional Marien Segura Reascos<sup>1</sup>, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con copia de la demanda y providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda; así como también al señor procurador general del Estado, a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP y al legitimado activo en las casillas judiciales y correos electrónicos, señalados para el efecto.

Sin embargo, es preciso manifestar que a pesar de haberse notificado tanto a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio N.º 356-CC-MSR-2017, de 10 de noviembre de 2017<sup>2</sup>; así como a las demás personas conforme lo dispuesto en la providencia de 8 de noviembre de 2016, en las casillas judiciales y correos electrónicos señalados para el efecto; conforme consta en la razón sentada el 8 de noviembre de 2017<sup>3</sup>; hasta la presente fecha no han ingresado escritos respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda.

<sup>1</sup> Foja 14 del expediente constitucional N.º 2033-16-EP.

<sup>2</sup> Foja 18 del expediente constitucional N.º 2033-16-EP.

<sup>3</sup> Foja 15 del expediente constitucional N.º 2033-16-EP.



## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y artículos 3 numeral 8 literal c; 45 y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es la de tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

## Determinación y resolución de los problemas jurídicos planteados

Como ha sido anotado, en el caso *sub júdice*, el accionante identifica algunos derechos y principios constitucionales que habrían sido vulnerados por la actuación de los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. No obstante, de los hechos relatados y argumentos presentados en la demanda, esta Corte ha identificado elementos que corresponden al derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República; y, al derecho al debido proceso en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, recogido en el artículo 76 numeral 1 *ibídem*.

En razón de lo señalado, esta Corte Constitucional procede al planteamiento y resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507 ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, reconocido en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador?

## Argumentación de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507 ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La Constitución de la República; en su artículo 82 consagra el derecho a la seguridad jurídica señalando que el mismo “... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De este modo, se puede colegir que



este derecho representa la certeza normativa por el cual los hechos se desarrollarán observando el marco constitucional y legal vigente en el país.

La seguridad jurídica presenta como su fundamento principal, la existencia de un ordenamiento jurídico, es decir la presencia de normas previas, claras y públicas “... cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de los poderes públicos, de tal manera que los ciudadanos tengan certeza respecto a la aplicación del derecho vigente, y en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas<sup>4</sup>”.

En esta línea, esta Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica:

Implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa<sup>5</sup>.

Por consiguiente, el empleo de normas claras, previas y públicas, logra configurar certeza respecto a la aplicación de normas legales y constitucionales, por lo que este derecho representa:

La certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela<sup>6</sup>.

En el caso *sub júdice* el accionante sostiene que la sentencia impugnada, vulnera el derecho a la seguridad jurídica en vista que los jueces de la Sala entraron a conocer el fondo del asunto controvertido, que es el cálculo del fondo global para la jubilación, aplicando la fórmula de cálculo del fondo global, publicada en el R. O. N° 588 del miércoles 16 de septiembre de 2015; sin considerar que en el caso *sub júdice* debieron aplicarse las reglas dictadas para el año 2008; es decir se aplicaron las normas del Ministerio del trabajo del año 2015 con efecto retroactivo.

Adicionalmente señala que también se vio afectada la seguridad jurídica en razón que, en reiteradas oportunidades la misma Sala Laboral de la Corte Nacional de,

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 066-15-SEP-CC, caso N.° 0377-12-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 110-14-SEP-CC, caso N.° 1733-11-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 006-09-SEP-CC, caso N.° 0002-08-EP.

Justicia en casos similares en favor de otros trabajadores entre ellos ex compañeros de trabajo, ordenó el pago de las pensiones jubilares que comprenden el fondo global, aplicando las normas que correspondían y otorgando los beneficios que por ley les correspondían a los trabajadores.

En atención a lo manifestado es preciso señalar que, a partir de las constancias procesales se observa que el 07 de enero de 2009, el señor Luis Adolfo Cuenca Espinosa, demandó en juicio de trabajo a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; con la finalidad que se corrija el aparente error de cálculo del fondo global para la jubilación; dentro de dicha causa el juez octavo de trabajo del Guayas, mediante sentencia de 22 de julio de 2011 resolvió declarar con lugar la demanda y ordenó en lo principal lo siguiente:

... CUARTO: Observada el acta de jubilación global de fs. 41, se aprecia que si bien es verdad está sustentada en normas previstas en el Código del Trabajo y está suscrita por las partes en unidad de acto con el Inspector del Trabajo del Guayas Abg. Ángel Carriel; no es menos cierto que se aprecia en ella lo siguiente: 4.1.) No existe en la misma cálculo o liquidación; 4.2.-) Se entregan directamente US\$ 5,053.57 sin pormenorización alguna; 4.3.-) No se detalla cual es el 50% del salario básico unificado vigente al año 2008 en que el ahora actor se acogió al beneficio del fondo global; 4.4.-) No consta pormenorizado en la acta cuestionada, el 01 año de pensiones del cual trata el artículo 217 del Código Laboral; 4.5.-) No constan pormenorizadas en la (sic) acta transaccional, las pensiones jubilares adicionales a las cuales también tiene derecho el ahora accionante (138 148 158 168 ); 4.6.-) El artículo 1.697 del Código Civil, estipula que: “ ... Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, según su especie y la calidad o estado de las partes ...”.- De lo anterior deviene en que la acta de fs. 41 no puede tener el efecto jurídico que aspira la parte demandada; siendo procedente por ende que judicialmente se calcule el fondo global al cual tiene derecho el demandante; QUINTO: El artículo 219 del Código del Trabajo establece que la edad máxima jubilar es de 89 años, por lo que se entiende que hasta esa edad debe cubrir el fondo global a determinarse, y adicionarse además el un año de pensiones de las cuales trata el artículo 217 ibídem.- De lo anterior deviene en que es procedente corregir el error de cálculo cometido en la acta que obra en autos; para lo cual se deberá efectuar la operación matemática utilizando la constante remuneracional de US\$ 100.00 mensuales (que equivale al 50% del salario básico vigente al año 2008), multiplicada por las mensualidades que surjan hasta el máximo permitido o establecido en el artículo 218 del Código de la Materia; como ya se analizó anteriormente...

El 02 de agosto de 2011, por estar inconformes con la decisión señalada, el doctor Antonio Pazmiño, en su calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, así como el señor César Regalado, en su calidad de gerente general y representante de CNT EP, presentaron recurso de apelación, mismo que fue resuelto en sentencia de 15 de diciembre de 2011, dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de



Justicia del Guayas, quienes revocaron la sentencia de primer nivel y declararon con lugar la apelación, bajo el siguiente argumento:

SÉPTIMO.- Siendo así, lo que corresponde es determinar si el monto que ha recibido el ex trabajador por fondo global, no es inferior al que nuestra ley laboral señala para tales casos, siendo para lo cual necesario primeramente conocer el puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse a la jubilación patronal, información que se requiere para determinar la remuneración vigente del ex trabajador a la fecha en que se ha acogido al beneficio del monto global. Detalle que no habiendo del cuaderno, debe estarse al salario básico unificado vigente a diciembre del 2008 fecha en que se suscribe el acuerdo por el fondo global esto es \$200,00... OCTAVO.- Es importante indicar, que la aspiración del demandante, respecto de que el monto por el fondo global sea la suma de las pensiones y más beneficios adicionales por los años de vida (90 tabla de coeficientes) y uno más después de su fallecimiento, no puede ser considerado como tal, porque en este caso no estamos frente a la entrega anticipada de las pensiones mensuales, sino de un monto global a cambio de dichas pensiones, que va a hacer administrado por su beneficiario, en este caso el trabajador y que de cuya administración dependerá su futuro económico...

Frente a la decisión de segundo nivel, el actor de la causa interpuso recurso de casación, mismo que fue resuelto por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, quienes, mediante sentencia del 31 de marzo de 2016, resolvieron no casar la sentencia impugnada en virtud que no se constató el error en la errónea interpretación de la regla tercera del artículo 216 del Código del Trabajo, y bajo los siguientes argumentos:

... Por tanto, corresponde a los juzgadores la verificación del cálculo tomando como referencia la pensión jubilar mensual vitalicia que venía percibiendo el trabajador o a falta de ella, la pensión mínima establecida en el numeral 2) del artículo 216 del Código del Trabajo; más las pensiones adicionales décimo tercera y décimo cuarta, realizando un cálculo anual hasta la edad de 89 años del trabajador (Art.218 CT) más el año previsto en el artículo 217 ibídem. Sin embargo, este Tribunal en garantía del derecho a la seguridad jurídica y del cumplimiento de las normas y el derecho de las partes que deben ser aplicadas para resolver el recurso interpuesto; en virtud del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0204 emitido por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial No. 588 el 16 de septiembre de 2015, que en su artículo 3 determina las variables para la realización del cálculo del fondo global ha establecido la siguiente formula: "Coeficiente actualizado de renta vitalicia x pensión jubilar anual + décima tercera remuneración + décima cuarta remuneración", mediante el cual establece un protocolo para la aplicación de las normas que regulan las jubilación patronal, a fin de dar un trato igualitario en virtud del derecho a la seguridad jurídica con lo cual, queda justificado el empleo de los nuevos coeficientes respecto del cálculo empleado para la jubilación global. Lo cual no constituye inobservancia a los precedentes que el accionado mencionó en el contenido de su recurso de casación...

A partir de lo manifestado, se puede observar que los jueces casacionistas dentro del caso al analizar el cálculo del fondo global, utilizan como referente el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0204 emitido por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial No. 588 el 16 de septiembre de 2015, “... a fin de dar un trato igualitario en virtud del derecho a la seguridad jurídica con lo cual, queda justificado el empleo de los nuevos coeficientes respecto del cálculo empleado para la jubilación global”.

Ahora bien, es preciso recordar que 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”; debiendo entenderse que el elemento “tiempo” juega un papel importante a la hora de administrar justicia, ya que conforme lo manifestó la Corte Constitucional, en sentencia N.º 080-17-SEP-CC:

... el derecho a la seguridad jurídica -en el ámbito jurisdiccional- implica que todas las partes procesales dentro de un litigio, cuentan con la certeza que el proceso se sustanciará y resolverá conforme a las normas constitucionales y legales, que al encontrarse vigentes y formar parte del ordenamiento jurídico, resulten pertinentes para la causa en razón de los hechos denunciados y probados...

En este sentido, es un deber de los administradores de justicia, aplicar las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser sancionado; y que el caso *sub júdice*, eran las del Código de Trabajo vigente al año 2008, en el cual se determinaba a partir del artículo 216 la forma en que debe calcularse el fondo global, conforme se explica en varias de las sentencias dictadas por la misma Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; tal es el caso de la sentencia dictada el 8 de diciembre de 2014, dentro del caso N.º 775-2011, en la cual en el numeral 4.3.3., se expone el siguiente criterio:

... Al respecto, este Tribunal observa que en el acta suscrita de fondo global, no se ha dejado clara la fórmula de cálculo con la que se llega a establecer el monto entregado, en esta razón, no se puede determinar cuáles son los valores que se consideran y cuáles se excluyen para sumar esa cantidad. La debida fundamentación para el cálculo, a la que hace referencia el artículo 216 del Código del Trabajo, se establece con base en la protección que debe el estado ecuatoriano a los adultos mayores considerados por nuestra Constitución como de atención prioritaria; en esta razón y porque la misma Carta Mayor prohíbe los pactos que suponen renuncia de derechos, este acuerdo de entrega de fondo global no podría tener validez alguna si en el mismo se evidencia violación de derechos, como en el presente caso, toda vez que al trabajador se le ha entregado la cantidad de USO. \$6.587,13, haciendo un cálculo hasta los 75 años cuando el mencionado cálculo se lo debería realizar hasta los 90 años, de acuerdo a la abundante jurisprudencia que equipara el tiempo máximo de 89 años previsto en el



artículo 218 del Código de Trabajo, como tiempo probable de vida, para las y los trabajadores ecuatorianos...

En el mismo sentido, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia de 17 de febrero de 2014, dentro del recurso de casación N.º 518-2012, en sentencia expuso el siguiente criterio:

... En el caso en estudio, es cuestionable la eficacia que el Tribunal de alzada, otorga al "ACTA DE JUBILACIÓN PATRONAL GLOBAL" (FJ. 31 del cuaderno de primer nivel), suscrita entre el señor José Marcelo Suárez Palacios (jubilado) y, el señor César Regalado Iglesias, Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT S.A., con fecha 11 de diciembre de 2008; pues de la referida acta, únicamente consta un rubro de forma general "\$8641. 42 USD", sin determinar de qué modo se efectuó el cálculo que les permitiera establecer que ese es el monto que le corresponde percibir al jubilado como fondo global de jubilación, por lo que se hace indispensable efectuar la operación matemática, a fin de verificar si el rubro entregado al trabajador por concepto de fondo global, no vulnera derechos constitucionales y legales, respecto a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador (ahora jubilado), para cuyo efecto se procede a realizar el cálculo, tomando en consideración: b.1.- La pensión jubilar patronal de \$33.7 5 mensuales, que venía percibiendo el actor; b.2.- La edad de 51 años que tenía el actor a la fecha en que se suscribe el acta de fondo global; b.3.- El coeficiente legal y la edad de hasta 89 años; proyectada, más un año después de su muerte, aplicando la tabla de coeficientes del Art. 218 del Código de Trabajo, por no existir norma expresa sobre la expectativa de vida, así como el año adicional que la ley contempla para los herederos, de conformidad con el Art. 217 del Código de Trabajo...

En concordancia con el fallo citado, la misma Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia de 19 de diciembre de 2014, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0665, en sentencia expuso el siguiente criterio:

... 5.2.4.- La debida fundamentación para el cálculo, a la que hace referencia el Art. 216 del Código del Trabajo, se establece con base en la protección que debe el Estado ecuatoriano a este grupo humano considerado por nuestra Constitución como de atención prioritaria; en esta razón y porque la misma Norma Suprema prohíbe los pactos que suponen renuncia de derechos, esta acta transaccional de jubilación patronal, no podría tener validez alguna si en la misma se evidencia violación de derechos, como en el presente caso, al haberse entregado al accionante la cantidad de USD 5.344,50 cuando lo que legalmente le corresponde recibir es una cantidad superior, calculadas las pensiones jubilares y adicionales, además, el año adicional que la ley contempla para sus herederos teniendo en cuenta que la misma se extendería hasta el año 2040, por la edad de 58 años que el trabajador tenía al momento de recibir el pago del fondo global de jubilación, aplicando la tabla de coeficientes del Art. 218 del Código del Trabajo, por no existir norma expresa sobre la expectativa de vida y tomando como pensión jubilar la mínima determinada en la Ley ...

A partir de los fragmentos de las sentencias citadas que fueron dictadas por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, queda claro que para el cálculo del fondo global, el artículo 218 del Código del Trabajo vigente para el año 2008, contenía la tabla de coeficientes que debía aplicarse para dicho cálculo; sin embargo, en el presente caso, los jueces de la Sala Laboral en mención, resolvieron aplicar las normas previstas en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0204 emitido por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial No. 588 el 16 de septiembre de 2015, inobservando la normativa que se encontraba vigente y los criterios vertidos por ellos mismos en otros casos que tenían similares condiciones fácticas.

En este sentido, al verificarse que en la sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507, se aplicó una normativa que no se encontraba vigente al momento en que se suscitaron los hechos que motivaron el presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador, establece que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. **La sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, reconocido en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El derecho al debido proceso contiene un conjunto de garantías en virtud de las cuales se busca que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se ajuste a reglas mínimas, con la finalidad de salvaguardar los derechos protegidos por la Constitución de la República del Ecuador.

En este contexto, el Pleno de esta Corte Constitucional en sentencia N.º 009-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1053-15-EP, expuso:

El derecho constitucional al debido proceso es sin duda alguna un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia. Para la Corte Constitucional, el debido proceso se constituye en el: « "axioma madre", el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar"»; por lo que los jueces, como garantes del cumplimiento de la Constitución y



del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el respeto de este derecho.

Así entonces, una de las garantías que conforman el derecho al debido proceso es aquella determinada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que manifiesta: “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**”.

De esta manera, la garantía del cumplimiento de las normas establece la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de asegurar la observancia y cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, que integran el ordenamiento jurídico; y, de los derechos de las partes, consagrados por la normativa vigente.

Asimismo, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 169-16-SEP-CC, emitida en el caso N.º 1152-11-EP, ha manifestado lo siguiente:

La disposición constitucional referida busca establecer un límite a la actuación discrecional de los poderes públicos y procura que sus acciones se ajusten a la normativa vigente, garantizando el cumplimiento efectivo de los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia. De esta manera, la garantía de cumplimiento de las normas representa el presupuesto del debido proceso que exige de parte de las autoridades correspondientes la observancia y correcta aplicación de las normas preestablecidas por el ordenamiento jurídico, de tal forma que los derechos de las partes sean efectivamente tutelados.

De lo señalado, la aplicación de las normas y derechos dentro de un proceso, constituye una garantía básica, definida ésta como la diligencia sustancial que tienen que aplicar los administradores de justicia al momento de resolver una controversia, de tomar en cuenta los procesos y normas preexistentes, que en determinado momento, facultan a las partes, para tomar una posición frente al objeto mismo de la controversia y de las cuales depende la validez de lo pretendido por cualquiera de ellas.<sup>7</sup>

Además, se colige que dicha garantía establece un límite a la actuación discrecional de los operadores de justicia, permitiendo que las partes ejerzan de forma efectiva y justa su defensa, para obtener una decisión fundada en el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 097-17-SEP-CC, caso N.º 0720-16-EP

Considerando el contenido de dicho derecho, es menester mencionar la alegación del accionante, quien considera que es bien conocido que los procesos laborales son de orden social con un tratamiento diferente al que se aplica o juzga en los procesos de orden civil, por la propia naturaleza de cada uno de ellos; y que la Constitución de la República enseña que los derechos del trabajador son irrenunciables e intangibles; y que en el eventual caso que exista duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se las deberán aplicar en el sentido más favorable a la persona trabajadora, lo cual no fue observado por la Sala de la Corte Nacional de Justicia.

El accionante indica que inobservaron los principios rectores del derecho laboral, afectando sus derechos constitucionales y su proyecto de vida, en vista que los jueces de la sala entraron a conocer el fondo del asunto controvertido, que es el cálculo del fondo global para la jubilación, aplicando la fórmula de cálculo del fondo global, publicada en el R. O. N° 588 del miércoles 16 de septiembre de 2015; sin considerar que en el caso *sub júdice* debieron aplicarse las reglas dictadas para el año 2008, en virtud de las pruebas aportadas al proceso.

Considerando aquello, es menester referirnos a la sentencia objeto del presente análisis; así, de la revisión de la misma, se observa que los jueces en el considerando 5.3.2., mencionan que:

...corresponde al Juez analizar las actas y transacciones que realicen las partes procesales, para establecer si existe renuncia de derechos por parte del trabajador. Respecto a las actas transaccionales que se realizaban al término de relaciones laborales a través de las cuales los empleadores entregaban al trabajador una cantidad única en concepto de jubilación patronal ...

Además, en el mismo acápite señalan que “...corresponde a los juzgadores la verificación del cálculo tomando como referencia la pensión jubilar mensual vitalicia que venía percibiendo el trabajador o a falta de ella, la pensión mínima (...) más las pensiones adicionales décimo tercera y décimo cuarta, realizando un cálculo anual hasta la edad de 89 años del trabajador ...”

Así también, en dicho considerando los operadores de justicia señalan que:

En el acta impugnada, consta únicamente un rubro de forma general USD 5.053,57, sin pormenorizar de qué modo se realizó el cálculo que les permitió establecer el monto que le corresponde al jubilado por el fondo global de jubilación, por lo que se hace indispensable efectuar la operación matemática, a fin de verificar si el rubro entregado al trabajador por concepto de fondo global, no vulnera derechos.”



constitucionales y legales, respecto a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, para cuyo efecto se debe proceder a realizar el cálculo.

De los acápites citados en párrafos anteriores, esta Corte Constitucional observa que los jueces casacionales señalan que en el caso concreto, correspondía analizar las actas y transacciones de las partes procesales; y, verificar el cálculo del fondo global, tomando como referencia la pensión jubilar mensual vitalicia que venía percibiendo el trabajador; y en función de lo cual, finalizan indicando los montos que correspondían.

De lo señalado, se desprende que la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia impugnada, realizó un pronunciamiento respecto a la valoración de las actas de jubilación, por lo cual, es menester que este Organismo se refiera a la naturaleza del recurso de casación, a fin de dar solución al problema jurídico planteado.

En relación a aquello, el Pleno de esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 001-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1647-11-EP, mencionó que:

El recurso extraordinario de casación constituye un mecanismo extraordinario que tiene como objetivo principal analizar si en una sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. Es así que el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia, al ser el tribunal de casación, es fundamental, ya que realiza el control del producto de la actividad jurisdiccional de los jueces de instancia, es decir, el contenido de sus sentencias.

Así mismo, esta Corte mediante sentencia N.º 002-15-SEP-CC, perteneciente al caso N.º 1370-14-EP determinó que:

El recurso de casación no constituye una nueva instancia dentro de los procesos judiciales, pues procede única y exclusivamente en los casos previamente establecidos en la normativa casacional, dentro de la cual no solo se incluyen los diferentes momentos que conforman este recurso, sino además los ámbitos de acción con que cuentan los jueces nacionales en cada etapa del mismo.

Por lo anteriormente mencionado y en atención a lo expuesto por el Pleno del Organismo, el recurso extraordinario de casación no puede ser concebido como una instancia adicional, toda vez que el referido recurso tiene como objetivo principal analizar si en una sentencia existen violaciones a ley, ya sea por la debida o indebida aplicación, interpretación de prescripciones normativas infraconstitucionales, de conformidad con las causales establecidas por la norma para el efecto,

A su vez, este Organismo recuerda que las autoridades jurisdiccionales competentes para el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación no se encuentran facultadas para realizar una nueva valoración probatoria respecto de actuaciones que en el momento procesal oportuno fueron debidamente analizadas por las autoridades jurisdiccionales de instancia.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 355-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2106-15-EP estableció:

Dentro de la fase de resolución del recurso de casación, los jueces nacionales tienen como ámbito de análisis la verificación de legalidad de la sentencia, sin que sean competentes para valorar prueba o para referirse a los hechos del caso, ya que aquello desnaturalizaría la casación como un recurso extraordinario de impugnación limitada por la normativa jurídica.

En este sentido, corresponde a los jueces de la Corte Nacional de Justicia garantizar que el recurso de casación cumpla con su objetivo y conserve su papel de extraordinario, debiendo someterse a los parámetros de la rigidez legal, en observancia de la Constitución y las normas que la regulan.<sup>8</sup>

En este contexto, los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar la prueba o calificar los hechos del caso, ya que aquella es una atribución de los órganos judiciales de instancia. Por lo que, los jueces nacionales deben centrar su análisis en la verificación de legalidad de la sentencia en virtud de lo señalado por el casacionista al presentar su recurso de casación, así como de lo determinado por las partes en la contestación al recurso formulado.<sup>9</sup>

Considerando aquello, y del análisis del caso concreto, se determina que los jueces de casación han efectuado valoración probatoria, desconociendo claramente lo que la Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia, en virtud de la cual, los jueces de casación en el conocimiento de un recurso de casación se encuentran impedidos de calificar los hechos del caso concreto, en tanto su análisis debe circunscribirse a la verificación de legalidad de la sentencia contra la cual se recurre.<sup>10</sup>

Por lo cual, la actuación de la Sala de Casación, inobservó lo manifestado por este Organismo en lo atinente a las facultades de las autoridades jurisdiccionales para el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación, de

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 355-16-SEP-CC, caso N.º 2106-15-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-17-SEP-CC, Caso No. 0108-15-EP

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-15-SEP-CC.



conformidad con la cual, no se encuentran facultadas para realizar un nuevo análisis de elementos probatorios que ya fueron discutidos y resueltos por el juez *ad quem*. Actuación que trajo consigo la inobservancia del principio de independencia interna de las autoridades jurisdiccionales de instancia, y a su vez, la desnaturalización del recurso extraordinario de casación.<sup>11</sup>

Por lo expuesto, la Corte Constitucional del Ecuador determina que los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0507-2012, inobservaron la normativa pertinente al caso, en atención a la naturaleza extraordinaria, formal, vertical y cerrada del recurso de casación, con lo cual vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, recogido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

## LEXIS SENTENCIA

1. **Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 numeral de la Constitución de la República del Ecuador; y, del derecho al debido proceso en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, recogido en el artículo 76 numeral 1 *ibídem*.**
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507.
  - 3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 31 de marzo de 2016, por la Sala

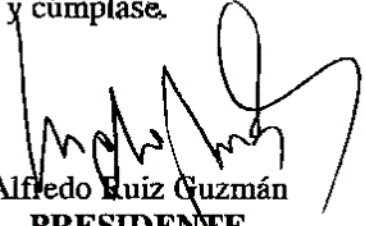


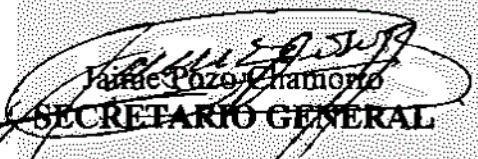
<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-16-SEP-CC, caso N.º 1334-15-EP.

Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 17731-2012-0507.

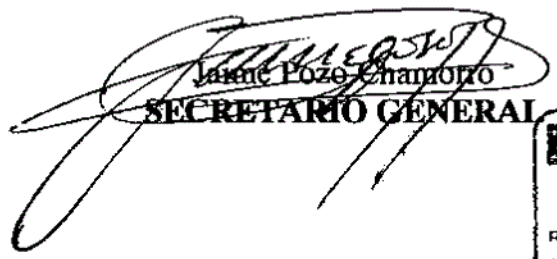
- 3.3. Ordenar que previo sorteo, se designe a otra Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que resuelva en sentencia la casación interpuesta, de conformidad con la Constitución, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la base de la decisión, o *ratio decidendi*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

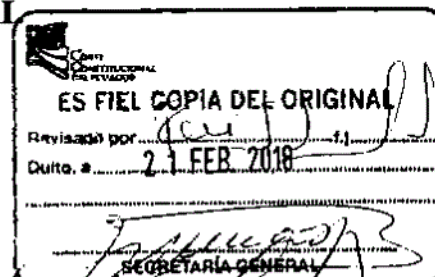
  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de diciembre del 2017. Lo certifico.

  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/mbm





CASO Nro. 2033-16-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes cinco de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ

*Jaime Pozo Chamorro*  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D.M. 10 de enero de 2018

**SENTENCIA N° 001-18-SAN-CC**

**CASO N.º 0008-16-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 23 de marzo del 2016, María Teresita del Carmen Toledo Ridder y Margoth del Carmen Mora Narváez, por sus propios derechos y como procuradoras comunes de varias pensionistas<sup>1</sup> del derecho de montepío del ISSFA, presentó a la Corte Constitucional una acción por incumplimiento de norma, solicitando que el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cumpla con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 23 de marzo del 2016, acorde con el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certifica que en referencia a la acción N.º 0008-16-AN, que contiene la acción por incumplimiento de norma “(...) no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (...)”.

El 17 de mayo del 2016, la Sala de Admisión, admitió a trámite la presente acción por incumplimiento de norma N.º 0008-16-AN, debiéndose proceder al sorteo correspondiente para su sustanciación.

<sup>1</sup> Nombres de las legitimadas activas en esta acción por incumplimiento: Mier Luna Nelly Esperanza; Sola Silva Bertha Beatriz; Amaya Bravo Luz María; Bacuilina Urgiles Laura Blanca; Alvarado Álvarez Zoila Tarcila; López Cárdenas Teresita de Jesús; López Cárdenas Ilda Alicia; López Cárdenas Lilia Leonor; Vanegas Muñoz Guadalupe América; Avilés Montero María Magdalena; Gómez Yungan Emith Giovanna; Cabrera Jaramillo María Dolores; Bustos Robalino María Inés; Bustos Robalino María Alicia; Peñafiel Villarreal Rosa Amelia; Sánchez Quinteros Carlota Susana; Salazar Galarza Nelly Rocío; Reyes Cunalata María Julia; Vargas Bastidas Gladys Irene; Ruilova Oquendo Eugenia Astrid; Pantoja Sanabria Luz América; Reyes Cunalata Rita Cecilia; Herrera Medina Norma Cecilia; Burbano Hernández Elsa Mercedes; Rueda Santacruz María Casandra; Arias Guerrero María Susana; González Brito María del Pilar; Ortega Altamirano Carmela Lucila; Chiriboga Fraga Laura Fabiola; Riera Morales Grace del Carmen; Juclas Torres Jenny Flor; Zurita Zaldumbide Martha Susana; García Luango Melida Margoth; Zurita Zaldumbide María Cristina; Orellana Malu Martha Marlene; Navarrete Boada Lucinda; Dora Carvajal María Consuelo; Daza Carvajal Martha Susana; Aguirre Valencia Rosa Elvía; Romero Torres Elsa Beatriz; Montalvo Játiva María Inés Piedad; Mora Torres Aída Mercedes; Yépez Viteri Silvia Emperatriz; Freire Porras Myrian Yolanda; Tamayo Carrillo Susana del Carmen; Guaygua Tipanluisa Mariana de Jesús; Dávila González Edith Consuelo; Bastidas Ruiz Luz María; Bastidas Ruiz Laura Matilde; Pacheco Aguilera Elba Catalina; y, Páez Olmedo Lidia Honorina.



A fojas 416 del expediente constitucional obra el memorando N.º 0818-CCE-SG-SUS-2016 de 8 de junio del 2016, suscrito por el secretario general de este Organismo, donde hace conocer a la doctora Ruth Seni Pinoargote, que de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de junio de 2016, le correspondió actuar como jueza ponente en la presente causa.

Mediante providencia de 16 de enero del 2017 a las 08h30, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa, disponiendo notificar con el contenido de la demanda y esta providencia a las legitimadas activas, al abogado Jorge David Rosero Gallegos, procurador judicial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas otorgado por el brigadier general Juan Francisco Vivero Viteri, en su calidad de director general y representante legal del ISSFA, a fin de que se cumpla o se justifique el incumplimiento, conteste la demanda, y se presente las pruebas y justificativos pertinentes, en la audiencia pública señalada para el 31 de enero del 2017 a las 10h00, diligencia que se encuentra cumplida conforme se desprende a fojas 448 del expediente constitucional, donde consta la razón sentada por el actuario del despacho, efectuada el 31 de enero del 2017. Así mismo, se le notificó al procurador general del Estado para los fines pertinentes.

### Normas cuyo cumplimiento se demanda

Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, artículo 72:

El grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Retiro, Invalidez y Montepío antes del nueve de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley.

### Detalle de la demanda

Las legitimadas activas afirman que el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas establece que “El grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a pensión de retiro, invalidez y montepío antes del nueve de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley”. Por lo tanto, aducen que existe una obligación clara, esto es, el mantener y respetar los derechos adquiridos por el grupo de pensionistas a partir del 9 de marzo de 1959; que es una obligación expresa, ya que debe ser acatada por la autoridad; configurándose su carácter en una obligación exigible, pues genera derechos que deben ser respetados, y en

caso contrario, pueden ser reclamados a través de la activación ~~de una garantía~~ jurisdiccional de derechos.

Indican las accionantes que en el Suplemento del Registro Oficial N.º 356 del 6 de noviembre de 1961, se publicó la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y en su artículo 39 estableció que **quienes tienen** derecho al montepío militar señalando **a las viudas** y los hijos legítimos e ilegítimos del militar fallecido; además **el último inciso ibídem** “Excluye del beneficio de pensión de montepío a las hijas del causante que no mantuvieron el estado civil de solteras”. Que en el año 1994, el Consejo Directivo mediante Resolución No. 94-8 de 16 de mayo de 1994, resolvió “Art. 2 (...) Las hijas solteras que mantuvieron este estado y fueran pensionistas de montepío familiar en base a las disposiciones de la Ley de Pensiones y **que a la** fecha de expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, hubieren cumplido veinticinco o más años de edad, continuarán gozando en el monto reconocido en sentencia o Acuerdo Ministerial, sin lugar a los acrecimientos o aumentos generales y lo perderán en los casos previstos en el Art. 32 literales a) c) y e) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”.

Que, las disposiciones legales que amparan sus derechos son irrefutables; por lo tanto, las pensionistas beneficiarias del montepío del ISSFA, adquirieron sus derechos de conformidad a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas pues era la normativa que estaba vigente a la fecha en que se generó el hecho que les dio la calidad de pensionistas. Si la norma que concedió el derecho a las hijas de los militares fallecidos, establece como causal de pérdida de la pensión del montepío el contraer matrimonio, sin que la edad sea otra causal, debe entender que las pensionistas, pese a que existe una nueva disposición mantienen sus derechos incluidos los condicionamientos. Por tanto, no es difícil concluir que la distinción legal, consiste en los condicionamientos establecidos para gozar de ese derecho. De tal modo, las damas que recibieron el beneficio con la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, pierden el montepío si contraen matrimonio, empero si mantienen el estado civil de solteras el beneficio es permanente.

Dicen que se suspendió el pago de sus pensiones de montepío, motivado en una recomendación dada en oficio N.º INSS-DASS2-2013-0117 por la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin que se haya alterado la norma legal que consagró sus derechos, infringiendo claramente el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Alegan las demandantes que en función del principio de irretroactividad de la ley, no se pueden poner nuevos condicionamientos a un derecho que se ha ejercido durante muchos años, máxime cuando la propia Ley de Seguridad Social



de las Fuerzas Armadas reconoce que los derechos se mantienen. Que la irretroactividad presupone que la norma jurídica rige únicamente para el futuro y no puede regular hechos, actos o situaciones jurídicas que se dieron con anterioridad a su expedición. En tal sentido, los requisitos de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se vuelven inaplicables a su caso, ya que las pensiones y su respectiva aceptación se dieron con anterioridad cuando estaba en plena vigencia y aplicables al caso, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Mencionan las legitimadas activas, que la aplicación del artículo 31 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por el ISSFA, suspendió las pensiones de montepío a mujeres con más de 25 años de edad, que en términos prácticos, las perjudicadas son mujeres cuyos padres fallecieron entre 9 de marzo de 1959 y el 31 de mayo de 1995, es decir, las últimas pensionistas del ISSFA obtuvieron el beneficio hace más de 18 años, por tanto, muchas de las accionantes son adultas mayores.

Finalmente, las accionantes aducen que el ISSFA no actuó de conformidad al nuevo paradigma constitucional, que ante los hechos, el ISSFA debía aplicar el principio constante en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución que dice: “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”. Que el ISSFA debió hacer valer el pago de pensiones de montepío, mas no dar paso a la suspensión que también afectó el derecho a las prestaciones por enfermedad, maternidad y mortuoria, las mismas que están reconocidas en la Ley de Seguridad Social del ISSFA.

### **Petición concreta**

Las legitimadas activas solicitan que la Corte Constitucional ordene al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cumplir con el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, lo cual derivará en que las accionantes vuelvan a acceder al servicio de salud y el pago de las pensiones de montepío.

### **Prueba del reclamo previo**

Las legitimadas activas adjuntan a esta acción constitucional, los originales de fe de recepción de los reclamos realizados mediante oficios ante el ISSFA, solicitando el cumplimiento de la obligación legal, cuyas respuestas no han sido atendidas.

## Audiencia pública

Mediante la razón sentada por el actuario del despacho abogado Christian Espinosa Bravo, el 31 de enero del 2017 a las 10h00, se deja constancia que asistieron y expusieron los argumentos de defensa; las legitimadas activas representadas por su abogado patrocinador doctor Marco Antonio Proaño Maya; el legitimado pasivo director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por medio del doctor Jorge David Rosero Gallegos; los terceros interesados en la causa y el doctor Klever Avalos Silva, en representación del procurador general del Estado.

En atención a la contestación a la demanda y los documentos agregados al expediente, la jueza sustanciadora, en virtud de haber formado su criterio consideró que no existen hechos que deban justificarse en el presente caso, por lo que no se ordena abrir la causa a prueba toda vez que esta es facultativa de la jueza.

## Contestación de la demanda

**Director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (legitimado pasivo)**

De fojas 421 a 428 del expediente constitucional, compareció el abogado Jorge David Rosero Gallegos, procurador judicial del ISSFA, y en lo principal manifestó lo siguiente:

Que la demanda propuesta en contra de su representada es totalmente improcedente por cuanto mediante la Ley de Pensiones, publicada en el Registro Oficial N.º 356 del 6 de noviembre de 1961, se le dio la potestad a la Junta Calificadora de Servicios Militares, para que emita Acuerdos (Actos Administrativos), con los cuales se les concedía las prestaciones a las personas que cumplieran con los requisitos que solicitaba la mencionada Ley; la Ley de Pensiones estuvo en vigencia hasta el 6 de agosto de 1992, ya que en el Registro Oficial 995 de 7 de agosto de 1992 se publicó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, normativa que se encuentra vigente, y mediante la cual se rige las prestaciones que concede la seguridad social militar a todos sus afiliados, dependientes y derechohabientes. Para el caso concreto, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, añadió que la pérdida del derecho a recibir la pensión de montepío se produce, por la unión de hecho de los hijos, cuando hayan cumplido los veinticinco años de edad, hayan contraído relación laboral, y no ostenten la calidad de estudiantes; cuando las accionantes se les confirió el montepío, se lo hizo bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, Ley que concluyó con la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento jurídico esto es la



Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en agosto de 1992, por lo tanto, una vez que entró en vigencia este cuerpo normativo, la relación de las accionantes con el Instituto debía regirse con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no puede considerarse ~~restrictiva~~ ni regresiva del derecho que en su momento fue reconocido a favor de las accionantes, pues se trata del cumplimiento irrestricto al ordenamiento jurídico ecuatoriano de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución, garantizando así la seguridad jurídica.

Las legitimadas activas pretenden seguir beneficiándose del montepío solamente por mantener el estado civil de solteras, desconociendo por completo que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas establece otros requisitos para perder la calidad de beneficiaria, como lo es haber perdido la condición de estudiante y sobrepasar la mayoría de edad.

La restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad, pues el concepto de progresividad no es excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga en la norma ciertas restricciones al ejercicio de los derechos. La regresividad implica un estudio en cuanto a la afectación colectiva de la medida por lo que no puede simplemente considerarse que toda restricción constituye una regresión. Que las actoras de este proceso entienden erróneamente que el beneficio del montepío es vitalicio, cabe resaltar que las causales para la pérdida de la pensión de montepío son legítimas, ya que se busca sostener el sistema de la seguridad social militar, pues así se estaría garantizando el principio de eficiencia que rige a todo el sistema de seguridad social.

Por lo tanto, cumplir con lo que determina la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas no puede ser considerado como afectación a derechos constitucionales, sino que al contrario el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas garantiza así la seguridad jurídica dispuesta en la Constitución de la República.

El ISSFA asumió la responsabilidad del servicio de pago de las pensiones del Estado, y en virtud de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, los pensionistas del Estado mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios que concede la seguridad social militar. La normativa vigente que rige a la seguridad social militar reconoce la naturaleza de los derechos adquiridos por las personas aseguradas en este sistema, pero aquello no implica ni significa que mediante la ley o el reglamento se haya pretendido sostener que por derechos adquiridos se entiende derechos permanentes e irrevocables. La incorporación de requisitos o causales para la pérdida de este

beneficio, como sucede en el caso de la concesión del derecho de montepío por orfandad, constituyen restricciones al ejercicio del derecho que son razonables y permitidas al legislador, pues el hecho de que se haya adquirido un derecho no quiere decir que el mismo sea absoluto y que no se pueda regular las condiciones bajo las cuales se pueden seguir percibiendo el beneficio que le ha sido otorgado.

Finalmente, el Instituto accionado concluye expresando que en estricto cumplimiento de la norma que rige a la Seguridad Social Militar en consonancia con la Constitución de la República, aplicó la norma expresa, por lo tanto, la pretensión de las accionantes es totalmente ilegal e improcedente, por cuanto no existe en absoluto un incumplimiento a ninguna norma por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

### Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece expresando lo siguiente:

Las accionantes a través de esta garantía jurisdiccional demandan el cumplimiento del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, siendo por tanto la pretensión concreta que se les devuelva el acceso al servicio de salud y se les devuelva las pensiones de montepío, por tanto el tema de controversia es la disposición legal aplicable a la situación jurídica de las accionantes.

Señala que la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 356 de 6 de noviembre de 1961 en su artículo 50 ya establecía causales para el retiro de la pensión del montepío que hoy las accionantes se encuentran reclamando, es decir que antes de la vigencia de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ya existía cierta restricción a los beneficios del derecho del montepío.

Dice que las accionantes pretenden que la pensión de montepío sea vitalicia situación que no es así, ya que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas estableció reglas distintas a las determinadas en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas; así el artículo 32 de la referida ley (vigente al momento de la presentación de la demanda) establece las condiciones para seguir recibiendo la pensión de montepío, es decir, incluye nuevas causales con las cuales se pierde la pensión de montepío; vale decir que las beneficiarias de esta pensión estaban condicionadas a los parámetros que fijara la propia Ley de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, razón por la cual se debe observar las causales de pérdida de este derecho para cada una de ellas de forma individual.



Manifiesta que la restricción del goce de las pensiones de montepío de las accionantes no se lo realizó al libre albedrío, sino que lo ha hecho en base a un informe de la Junta de Calificación de Prestaciones y en forma principal apoyado en la Ley vigente al momento de su aplicación; de tal suerte que al aplicarse las normas jurídicas positivas de nuestro país, no puede considerarse restrictiva ni regresiva del derecho que en un momento fue reconocido a favor de las accionantes, sino que se trata del cumplimiento estricto al ordenamiento jurídico ecuatoriano de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

Las accionantes María Teresita del Carmen Toledo Ridder y Margoth del Carmen Mora Narváez, por sus propios derechos y como procuradoras comunes de varias pensionistas del derecho de montepío del ISSFA, se encuentran legitimadas para proponer la presente acción por incumplimiento de norma en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que establece: “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

### Finalidad de la acción por incumplimiento

De conformidad con el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional para garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos; por tanto, consiste en una vía procesal para reclamar, ante la Corte Constitucional, el cumplimiento de alguna disposición que contenga la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, que consta en la normativa del sistema jurídico ecuatoriano; de esa

forma, esta acción debe garantizar su aplicación en la instancia constitucional, para evitar la vulneración de derechos constitucionales, así como para repararlos.

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

La naturaleza jurídica y finalidad de esta acción por incumplimiento de sentencias constitucionales es una atribución dada a la Corte Constitucional como órgano máximo de control, interpretación y administración de justicia constitucional. En este orden de ideas, la acción por incumplimiento cumple una doble función: la primera es la de garantizar un efectivo recurso para el cumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano; el segundo objetivo es dar primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución.

### Determinación de los problemas jurídicos

En virtud de los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos por las accionantes, corresponde a este Organismo Constitucional determinar si el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, a través de su director general y representante legal, incumplió con el mandato del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para lo cual, corresponde analizar si la referida disposición jurídica contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible (contenido de la obligación); y, si la acción por incumplimiento de norma como garantía jurisdiccional en la vía constitucional es procedente para demandar su incumplimiento, o si en su lugar existe otro mecanismo judicial en la vía ordinaria para el efecto (vía jurisdiccional). En consecuencia, para resolver la causa, esta Corte efectúa los siguientes problemas jurídicos:

1. La norma prevista en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuyo cumplimiento se demanda ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?
2. ¿Existe incumplimiento de la normativa prevista en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por parte del director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas?



## Análisis constitucional de los problemas jurídicos

1. La norma prevista en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuyo cumplimiento se demanda ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?

Las legitimadas activas María Teresita del Carmen Toledo Ridder y Margoth Del Carmen Mora Narváez, por sus propios derechos y como procuradoras comunes de varias ex pensionistas de montepío del ISSFA, aducen que fueron beneficiarias de la pensión de montepío militar por mandato de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, normativa que estuvo vigente a la fecha en que se generó la calidad de pensionistas en favor de las hijas solteras de los militares fallecidos entre 9 de marzo de 1959 y el 31 de mayo de 1995. Que dicha norma estableció como causal de pérdida de la pensión de montepío el contraer matrimonio, sin que la edad sea otra causal; por lo tanto, las personas que recibieron el beneficio con la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, pierden el montepío si contraen matrimonio, pero si mantienen el estado civil de solteras, el beneficio es permanente. Dicen las accionantes, sin que se haya alterado sus estados civiles de solteras ni la norma legal que consagró sus derechos que el ISSFA en aplicación del artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, suspendió el pago de sus pensiones de montepío, vulnerando el derecho a las prestaciones por enfermedad, maternidad y mortuoria, así como el derecho constitucional a la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución.

Que, en función del principio de irretroactividad de la ley, la norma jurídica rige únicamente para el futuro y no puede regular hechos, actos o situaciones jurídicas que se dieron con anterioridad a su expedición; y, no se pueden poner nuevos condicionamientos a un derecho que se ha ejercido durante muchos años, máxime cuando la propia Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, reconoce que los derechos se mantienen. Con estos antecedentes fácticos y jurídicos, demandan el cumplimiento del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En este contexto, la Corte Constitucional verificará si en efecto la normativa señalada contiene los elementos característicos que se mencionan en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo contenido, en su orden, dice lo siguiente:

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo

cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”.

**“Objeto y ámbito.-** La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el incumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

**Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. (Énfasis añadido)**

Desde esta perspectiva constitucional y legal, son condiciones *sine qua non* para la procedencia de la acción por incumplimiento, que la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, las mismas que deberán asistir de manera simultánea, unívoca y concordantemente dentro de la normativa cuyo cumplimiento se demanda; y, de no constatar los elementos mencionados o si falta o carece de una de ellas, no procede la acción y deberá ser denegada por la Corte Constitucional.

En este orden, corresponde determinar si la norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación con las características antes mencionadas. De esta forma, la Corte determina como primer punto de análisis, verificar la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en la norma *ut supra*, para luego proceder con el análisis de los requisitos de la obligación respecto a los parámetros antes señalados.

### **Verificación de la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en las normas.**

Es importante precisar que la doctrina ha establecido que una obligación de hacer se refiere a aquella en que cada persona se obliga a realizar un determinado hecho; mientras que la obligación de no hacer hace referencia a la persona que debe abstenerse de efectuar determinado hecho que de no existir la obligación podría realizarse<sup>2</sup>. En otras palabras, la obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o **abstención** de una conducta por dos partes, por la cual una de ellas debe efectuar o **abstenerse** de realizar conforme lo ordenado en la normativa, y la otra, **que debe recibir** el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento.

<sup>2</sup> René Ramos Pazos, “De las obligaciones”, Colección de Manuales Jurídicos, editorial jurídica de Chile. Chile 1999, página 52.



Ahora bien, con la finalidad de advertir si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, a continuación se transcribe el contenido de la normativa, materia de esta acción:

#### Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, artículo 72

El grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Retiro, Invalidez y Montepío antes del nueve de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley.

Esta Magistratura Constitucional, al efectuar el análisis de los casos N.º 0014-12-AN<sup>2</sup> y 0052-13-AN<sup>3</sup>, concernientes a los elementos de la obligación, diseñó el contenido de la misma en tres parámetros que son: i. El titular de la obligación. ii. El contenido de la obligación, y iii. El obligado a ejecutar. Por tanto, siguiendo la estructura planteada por este Organismo, a continuación se analizará cada uno de ellos a fin de determinar si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer.

#### Titular de la obligación

Este elemento se refiere a las personas en favor de quienes se debe ejecutar la misma. De esta manera, de la lectura del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se desprende que el titular de la obligación son los pensionistas de retiro, invalidez y montepío. En la especie, las legitimadas activas quienes fueron titulares beneficiarias de las pensiones de montepío, que ahora pretenden que se les restituya o reintegre el goce de la mencionada pensión en el ISSFA, entidad pública que se encarga de satisfacer este tipo de prestaciones a las beneficiarias en su condición de solteras, habiendo sido suspendidas de dicho beneficio.

#### Contenido de la obligación

Este elemento refleja las obligaciones a ser cumplidas por el órgano administrativo. Así, de conformidad al artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Estado a través del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, asume la conservación de derechos así como el acceso a las prestaciones y servicios contemplados en la ley en favor de los pensionistas de retiro, invalidez y montepío. Es decir, la obligación en favor de las pensionistas,

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SAN-CC, dentro del caso No. 0014-12-AN, de 25 de abril de 2013.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-16-SAN-CC, dentro del caso No. 0052-13-AN, de 13 de abril de 2016.

consistiría en mantener sus derechos adquiridos y acceder a las prestaciones y servicios, si no incurre en una de las causales de extinción del beneficio previamente establecido en la ley.

### Obligado a ejecutar

Del texto de la norma antes transcrita se colige que el obligado a ejecutar la obligación antes descrita es el propio organismo estatal, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, a través de su director general y representante legal, quien resulta ser el encargado de velar para que los pensionistas conserven sus derechos y accedan a las prestaciones y servicios.

Una vez determinado que la norma –materia de esta acción– contiene la obligación de hacer, corresponde analizar los requisitos de la obligación respecto a si es clara, expresa y exigible para que opere el incumplimiento demandado.

### En cuanto a contener una obligación clara

Al respecto, este Organismo Constitucional considera que la claridad de una obligación concurre cuando su interpretación es evidente y no requiere de interpretaciones extensivas para poder ser identificada como obligación, es decir, una obligación es clara cuando tanto los elementos que la constituyen como su alcance son completamente determinables con la lectura de la norma, sin que se necesite de ninguna interpretación para establecer cuál es la obligación de hacer o no hacer<sup>3</sup>. En el presente caso, se encuentra que la obligación contenida en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, goza de claridad, por cuanto de la lectura de la misma, se establece con precisión que el grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de retiro, invalidez y montepío antes del 09 de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la Ley.

En efecto, vemos que la norma contenida en el artículo 72 *ibidem*, se refiere exclusivamente a que los pensionistas que alcanzaron el derecho a la pensión de montepío mantienen sus derechos adquiridos. De esta manera, permite a los pensionistas el acceso a las prestaciones y servicios, siempre y cuando el contenido de la obligación se haya configurado integralmente observando las normativas pertinentes para el efecto.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 007-15-SAN-CC de 10 de junio de 2015, dentro del caso N.º N.º 0022-14-AN.



### Obligación expresa

Este requisito requiere que la obligación conste escrita en el texto de la norma, es decir, de forma literal y que bajo ninguna circunstancia sea el resultado de la interpretación personal del operador jurídico. En el caso *sub júdice*, de la revisión del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se observa que la normativa ~~si contiene una obligación expresa~~, por cuanto se encuentra plasmada en el texto mismo de la norma cuyo cumplimiento se demanda. Al respecto, resulta oportuno referir a la jurisprudencia constitucional emanada en un caso análogo, esto es, dentro de la acción por incumplimiento del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional por parte del director general del ISSPOL, en ella la Corte Constitucional del Ecuador consideró lo siguiente:

... el artículo 83<sup>4</sup> de dicho cuerpo normativo señala que el grupo de pensionistas de la caja policial que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959 hasta la expedición de dicha ley, mantendrán sus derechos y deben aportar al ISSPOL de su propia pensión mensual los porcentajes establecidos en dicha ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

Esta norma ~~denota~~ con suficiente claridad la determinación de aquellas personas cuyos derechos ~~deben~~ continuar siendo respetados, no obstante de la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. La Corte Constitucional observa que la conservación de los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición de este nuevo cuerpo normativo es la característica principal de la disposición normativa *sub examine*, pues lo que refiere a la continuidad de las aportaciones de la pensión mensual y de los porcentajes correspondientes, no son sino una consecuencia del reconocimiento de la continuidad en los derechos que el ISSPOL debe observar. Por esta razón, se puede evidenciar que esta disposición normativa contiene una obligación expresa y clara de hacer por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y que además es exigible para cualquier persona que haya cumplido adecuadamente con los supuestos previstos por el legislador, en tanto al período comprendido entre el 9 de marzo de 1959 el 01 de junio de 1995<sup>5</sup>.

En consecuencia, en el presente caso, se encuentra cumplido el elemento *in examine*.

<sup>4</sup> Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, artículo 83.- El Grupo de Pensionistas de la caja policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley, mantendrán sus derechos y aportarán al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en esta Ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-15-SAN-CC de 11 de febrero del 2015.

### En cuanto a la exigibilidad

Finalmente, este parámetro está conformado por el deber de cumplir que hace referencia al acatamiento de normas constitucionales e infraconstitucionales donde se encuentran plasmadas el debido proceso para su exigibilidad, y por el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación que tiene relación directa con la determinación del sujeto o sujetos que llevarán a efecto el mismo<sup>6</sup>. Es decir, una obligación se vuelve exigible cuando concurren tanto el deber de cumplir como el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido, siendo que el deber de cumplir está relacionado en forma directa con el acatamiento de normas constitucionales e infraconstitucionales, mientras que el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación tiene relación directa con la determinación del sujeto o sujetos que llevarán a efecto el mismo.

Ahora bien, la norma *in examine* incluye dos cuestiones: la del cumplimiento y la de aplicación, que si bien dichos conceptos no siempre son dependientes, dentro de la naturaleza de dicha norma se concluye que la obligación está implícita en la norma misma, y que la aplicación y el cumplimiento en el caso en estudio son coincidentes.

El objetivo de esta acción es garantizar los derechos de las personas frente a la inobservancia de una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer que no solo debe ser clara y expresa, sino también exigible en la vía o canal judicial correspondiente, es decir, ante la autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento en el marco del debido proceso, pues, así lo advierte el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

En efecto, el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé que para que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla; y, si esta no contesta el reclamo en un término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento. Solo de esta forma las normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano pueden lograr una real aplicación.

Conforme se desprende de fojas 1 al 368 del expediente constitucional, las legitimadas activas, en forma individual, mediante escritos presentados el 7, 20 y 28 de octubre del 2015 ante el director general del ISSFA, han solicitado que se acate y se cumpla con los preceptos jurídicos, en especial con el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el artículo 63 del Reglamento

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-15-SAN-CC de 21 de octubre de 2015, dentro del caso N.º 0047-13-AN



a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; sin que la misma haya recibido pronunciamiento favorablemente o desfavorable dentro del término previsto en la normativa *ut supra*. En tal virtud, se encuentra configurado el parámetro de exigibilidad que permite la viabilidad de esta garantía jurisdiccional.

**2. ¿Existe incumplimiento de la normativa prevista en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por parte del director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas?**

En el presente caso se demanda el incumplimiento del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, bajo el argumento de las accionantes de ostentar su condición de hijas solteras de los militares fallecidos a recibir del ISSFA una pensión de montepío militar en forma vitalicia, la misma que en la actualidad ha sido suspendida, configurándose por lo tanto un presunto incumplimiento de la norma *ibidem* por parte del legitimado pasivo.

El derecho a la pensión de montepío militar ha sido adquirido por las accionantes como consecuencia de un hecho jurídico concreto, la muerte de sus padres, es decir, en virtud de aquel vínculo de consanguinidad fueron facultadas para recibir este beneficio.

En razón de lo cual, conviene referir la naturaleza de la pensión de montepío. Así, acudiendo a la definición entregada por la Real Academia de la Lengua Española encontramos que el montepío consiste en un “depósito de dinero, formado ordinariamente de los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de otras contribuciones de los mismos, para socorrer a sus viudas y huérfanos”. En otras palabras, el montepío es un beneficio económico entregado a la familia directa de titular fallecido para proteger y ayudar a quienes, ante su muerte, han quedado en situación de vulnerabilidad.

A su vez, es menester indicar que la normativa que estableció un montepío a favor de huérfanas solteras de forma vitalicia, atendió a la realidad social al momento de su promulgación, en una situación análoga, respecto al montepío por orfandad otorgado por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, al amparo de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0043-14-AN, expresó:

Por lo señalado se puede evidenciar, como toda norma, que su vigencia y validez depende del tiempo, es decir, es válido y aplicable en el momento de su promulgación

– a menos que la ley establezca lo contrario, casos de retroactividad<sup>7</sup> de la ley; (...) pero, lo que corresponde determinar entonces, es si los derechohabientes quienes obtuvieron el beneficio del pago por el montepío por orfandad, tienen derecho a la aplicación de la ley por la que lo adquirieron, o por la normativa dictada con posterioridad, (...)

Por tanto, en el marco de este análisis, corresponde señalar que el montepío es una de las instituciones contenidas en el sistema de Seguridad Social, al respecto, este sistema es amplio, y puede ser definido en forma general como:

... el conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde una perspectiva jurídica es el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera. (...) La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar social y colectivo...<sup>8</sup>.

Así también, el Pleno del Organismo en la decisión referida *ut supra*, señaló:

Entonces, para permitir la subsistencia de la ciudadanía en ciertas circunstancias, la Seguridad Social se concretiza en las pensiones, que de conformidad con nuestra legislación social, es producto del aporte mensual de una parte del sueldo de los contribuyentes, y que en general cubre tres riesgos, vejez, invalidez y muerte.

El caso *sub judice*, conforme se ha señalado tiene relación con el montepío, el cual tiene relación con el seguro de muerte, cuyas características esenciales son las siguientes:

... la verdadera distinción generalizada entre asegurados y beneficiarios surge frente al tercer riesgo: la muerte.

El beneficio que sirve la seguridad social ante ese hecho ya es directamente asignado a personas distintas del trabajador (...) Este beneficio lo reciben los familiares más

<sup>7</sup> Corte Constitucional para el período de transición, Sentencia N.º 026-10-SCN-CC, caso N.º 0025-10-CN. ... Uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad, que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación. Desde los canonistas antiguos, como Pedro Lombardo, se consideraba que para que una ley fuese retroactiva, debía tener unas razones muy especiales que ameritaran tal efecto extraordinario. La irretroactividad nace en el derecho romano y se extiende luego por el mundo, convirtiéndose en un principio de aplicación de la ley aceptado universalmente; es decir, válido en todos los tiempos y en todos los lugares como lo es la República del Ecuador. En este sentido, resulta indispensable que las decisiones de los actores políticos de un verdadero Estado constitucional de derechos y justicia, como define el artículo 1 de la Constitución de la República a nuestro país, se tomen según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad.

Al referirnos al principio de irretroactividad, debemos necesariamente entender que tal principio coexiste de manera conjunta con el principio de seguridad. Al respecto, la palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura) que, significa estar libre de cuidados. En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Es por esto que el principio de irretroactividad es una expresión del valor de seguridad jurídica, y en nuestro ordenamiento constitucional el principio de la irretroactividad se entiende como un planteamiento básico de la organización jurídica del Estado, pues la seguridad de los ciudadanos y la propia equidad exigen que las situaciones creadas al amparo de la anterior norma se conserven o, al menos, que los derechos adquiridos se mantengan y respeten a pesar de que la nueva norma no prevea derechos semejantes para el futuro. Es decir, que las normas no tienen efecto alguno en situaciones ocurridas antes de su promulgación, salvo que en ellas se disponga lo contrario.

<sup>8</sup> Ignacio Carrillo Prieto. *Derecho de la Seguridad Social*. México: Universidad Autónoma de México, 1981, p. 54.



próximos del trabajador (si fallece antes de jubilarse) o del jubilado (si fallece después de haberse jubilado).

Aunque no se trata de un derecho transmitido por el causante, pues el derecho pensionario es acordado directamente por la ley a quien reúne las condiciones requeridas, es indudablemente un derecho vincula a una actividad desempeñada por una persona distinta a su titular.

(...) Esta *nómina* responde a una concepción cultural y social propia de nuestra época.<sup>9</sup>

En consecuencia, el *montepío* es el beneficio otorgado para los familiares de la persona asegurada, para su subsistencia, en ausencia del beneficiario directo; al respecto, conforme se desprende de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas<sup>10</sup> y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional<sup>11</sup>, existe el beneficio para las viudas, *huérfanas* o *huérfanos*, o los padres. Los beneficios establecidos en la normativa hacia los familiares, ha dependido de la realidad social de la época, atendiendo las particularidades de los que más necesitaban, y de igual forma sus requisitos para dicho acceso; así pues, respecto a los beneficiarios de los *montepíos* se encuentran consideraciones doctrinarias como la siguiente:

A su vez, sobresale del contenido de la decisión en cuestión que:

... Hay un *distingo* básico entre la viuda y el viudo. La viuda siempre es considerada beneficiaria de la pensión, salvo que existan motivos de incompatibilidad. El viudo, en cambio, sólo podrá pretender este beneficio si está absolutamente incapacitado para todo trabajo.

En el fondo, esta distinción supone una diferenciación entre los sexos basada en las costumbres sociales. Por lo regular, en toda familia el que trabaja necesariamente es el hombre, por lo que el fallecimiento de la mujer no le genera un problema económico que obligue a reforzar sus ingresos. En cambio, si fallece el marido su viuda suele perder el sustento o la parte fundamental del mismo, en el caso de que tenga otros

<sup>9</sup> Américo Plá Rodríguez, *Personas protegidas, asegurados y beneficiarios*, en *Instituciones del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, de Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México: Universidad Autónoma de México, 1997, p. 632.

<sup>10</sup> Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. Publicada mediante registro oficial suplemento N.º 356 de 06 de noviembre de 1961. Artículo 39. Tienen derecho a *montepío*: a) La viuda y los hijos legítimos e ilegítimos del militar fallecido. La viuda recibir una cuota igual a la de un hijo legítimo; b) A falta de viuda o hijos, la madre legítima o ilegítima; c) A falta de todas las indicadas anteriormente, las hermanas solteras, legítimas e ilegítimas. Exclúyase del beneficio de pensión de *montepío* a las hijas del causante que no mantuvieren el estado civil de solteras.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 166, publicada en Registro Oficial 764 de 13 de junio de 1984.

<sup>11</sup> Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Publicada mediante Registro Oficial 707 del 01 de junio de 1995. Artículo 33.- Tienen derecho a la *pensión de montepío*:

a) El *cónyuge sobreviviente* o la persona que mantuvo unión libre estable y monogámica, y los hijos del asegurado fallecido menores de dieciocho años.

El *cónyuge sobreviviente* o persona que mantuvo unión libre estable y monogámica, tendrá derecho al doble de la pensión asignada a un hijo;

b) Los hijos mayores de dieciocho años de edad incapacitados en forma total permanente;

c) Los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, siempre que no mantengan relación laboral y prueben, anualmente, que se hallan estudiando en establecimientos educativos legalmente reconocidos; y,

d) A falta de los *beneficiarios* mencionados en los literales anteriores, tendrán derecho la madre a falta de ésta, el padre que carezca de medios para subsistir y esté incapacitado para el trabajo. En estos casos, la pensión de *montepío* será igual al cincuenta por ciento (50%) de la originada por el causante.

ingresos. Por eso, a la viuda no se le exige ningún otro requisito adicional para tener derecho a la pensión.

Pero ese distingo por sexos no llega hasta el extremo que se reconocía hasta hace unas dos o tres décadas aproximadamente, en que se le concedía la pensión a la hija mujer en cualquier caso, o cuando no trabajara, o siempre que no contrajese matrimonio. Ahora tiende a equipararse con la situación del hijo varón: sólo se reconoce la pensión al hijo o a la hija mayores si están incapacitados para todo trabajo.

Con todo hay algunos resabios propios de este período de transición<sup>12</sup>.

Por tanto, no se puede desconocer que la normativa establecía –y hasta la actualidad establece en algunos casos– un beneficio a favor de grupos excluidos como son las mujeres, y para su subsistencia o para establecer un mismo nivel de subsistencia respecto del hombre, el Estado determinó acciones afirmativas.

En este contexto, el Pleno del Organismo precisó:

Al respecto, estas acciones afirmativas, se constituyen en “... una serie de mecanismos encaminados hacer realidad uno de los grandes ideales del constitucionalismo: la igualdad. Pero una igualdad que vaya más allá de la perspectiva de la no discriminación, una igualdad real, en los hechos, y no únicamente en los textos jurídicos...”<sup>13</sup>

Al respecto, la jurisprudencia en materia de Derechos Humanos ha determinado lo siguiente:

La CEDAW define a la discriminación contra la mujer como “(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (...)” Con respecto a las obligaciones de los Estados, el artículo 2 de la Convención sostiene, en lo pertinente, lo siguiente: “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: (...) (e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas; (f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer...”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ob. Cit. Américo Plá Rodríguez. P. 634.

<sup>13</sup> Miguel Carbonell, *Prólogo*, en Igualdad y acciones afirmativas de Mario Santiago Juárez. México: 2007. p. 13.

<sup>14</sup> Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Öpuz vs. Turquía. Demanda N.º 33401/02. Párrafo 73.

Tomado de: Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). *Sumarios de Jurisprudencia. Violencia de Género*. Segunda Ed. actualizada. 2011, p. 256 y 257.



En consecuencia, las medidas o acciones afirmativas que logran eliminar barreras de desigualdades sociales, se toman por medio de medidas legislativas y normativas; así pues, en la actualidad existen acciones afirmativas, como por ejemplo, en el caso de un concurso de méritos y oposición, se otorga puntos adicionales por género, etnia, raza, discapacidad, lugar de nacimiento, de acuerdo a grupos que se consideran han sido excluidos en el acceso al sector público.

En el caso en concreto, se puede evidenciar que en su momento, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, establecieron un pago de montepío a favor de las mujeres por ser consideradas un grupo excluido en el acceso a la educación y trabajo, así como salarios igualitarios en comparación con los hombres, quienes en aquella época eran prácticamente el único sustento de una familia, o sino el más fuerte. Es así que en dicha ley, se estableció no solo un pago de pensión a favor de la viuda, sino de la huérfana o huérfanas en forma vitalicia.

De esta forma, y retomando el análisis señalado en líneas anteriores, que la ley es solo para lo venidero, a menos que la ley establezca lo contrario; en el caso en concreto, la Corte Constitucional evidencia que las accionantes Maira Rocío Ruiz Montúfar, Gioconda Jannette Recalde Zúñiga, e Iliana del Carmen Arévalo Jumbo, adquirieron su derecho al pago de montepío, respectivamente, mediante acuerdo ministerial N.º 1365 de 6 de junio de 1985, acuerdo ministerial N.º 0636 de 1 de abril de 1992; y, acuerdo ministerial N.º 2281 de 20 de noviembre de 1990.

Por tanto, adquirieron su derecho en virtud del artículo 50 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, que establecía como único requisito para la obtención de la pensión de montepío el estado de soltería de las hijas, de igual forma, de conformidad con el artículo 30 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que establece que la pensión será vitalicia en el seguro de muerte para sus derechohabientes; y también respecto a lo establecido en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional que señala de forma literal que: “El grupo de Pensionistas de la Caja Policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley, mantendrán sus derechos...” (resaltado fuera del texto).

Lo expuesto, permite dilucidar que este Organismo, ya se ha pronunciado respecto al derecho de montepío a favor de huérfanas, que en su momento se estableció de forma vitalicia si no contrajeran matrimonio, en virtud de la realidad social de la época en que las mujeres fueron excluidas de la actividad económica.

Considerando aquello, es menester analizar el caso concreto, con la finalidad de determinar si la realidad fáctica del caso antedicho corresponde con la presente causa, para lo cual, es necesario referir la publicación y vigencia de la normativa relacionada al mismo, de acuerdo al siguiente detalle:

1. Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, codificación, publicada mediante Registro Oficial Suplemento N.º 356 de **06 de noviembre de 1961**; sin vigencia<sup>15</sup> a partir de la publicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 995 de 07 de agosto de 1992, y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 707 de 01 de junio de 1995.
2. **Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 995, de **07 de agosto de 1992**.
3. Resolución N.º 94-8.16 de **mayo de 1994**, del Consejo Directivo del ISSFA.
4. Recomendación de la Intendencia de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos, dentro de los resultados del examen de auditoría al proceso de concesión y pago de pensiones del ISSFA, con corte al 30 de junio de 2012; emitida mediante oficio N.º INSS-DASS2-2013-0117 de **30 de enero de 2013**.
5. Resolución 15-09.1 de **21 de enero de 2015**, emitida por parte del Consejo Directivo del ISSFA.

Considerando aquello, se determina que el derecho al montepío por ortandad de las accionantes, en calidad de hijas solteras del militar fallecido, nació en virtud de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas de **6 de noviembre de 1961**, referida, *ut supra*, en los siguientes términos:

**Artículo 39.-** Tienen derecho a montepío: a) La viuda y los hijos legítimos e ilegítimos del militar fallecido. (...)

Exclúyase del beneficio de pensión de montepío a las hijas del causante que no mantuvieron el estado civil de solteras. (este inciso fue añadido mediante la Ley Reformativa a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y medidas de financiamiento para actualizarlas, publicada en el Registro Oficial N.º 764 de 13 de junio de 1984)

**Artículo 50** - “Se pierde el derecho a la pensión de montepío, por: (...) 2.- **Matrimonio de la viuda, de las hijas o de las hermanas**, y por llegar a la mayor edad los hijos, o haber contraído matrimonio antes de llegar a ella (...)”

<sup>15</sup> La referencia que dicha normativa se encuentra sin vigencia, se estableció en la Primera Disposición Derogatoria de la Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada mediante Registro Oficial Suplemento N.º 867 de 21 de octubre de 2016.



En este orden de ideas, conforme lo expuesto en párrafos precedentes, dicha normativa quedó sin vigencia, en virtud de la publicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, **07 de agosto de 1992**, que en lo referente al montepío que era otorgado a las hijas, siempre que no contrajeran matrimonio, estableció:

**Artículo 72.-** El grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Retiro, Invalidez y Montepío antes del nueve de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley.

**Artículo 108.-** Los pensionistas de la Ex - Caja Militar, pensionistas del Estado y ex - combatientes de la Campaña de 1941, mantendrán sus derechos adquiridos y accederán a las prestaciones y servicios, en base a las cotizaciones acreditadas a los correspondientes seguros, de conformidad con esta ley y sus reglamentos.  
(artículo sustituido mediante Registro Oficial N.º 399 de 9 de marzo de 2011, en el cual se publicó la Ley de Reconocimiento a los héroes y heroínas nacionales)

Anteriormente dicho artículo establecía:

**Artículo 108.-** Los pensionistas de la Ex - Caja Militar, pensionistas del Estado, ex - combatientes de la Campaña de 1941, derechohabientes de ex - combatientes de Campañas militares y descendientes de próceres de la Independencia, mantendrán sus derechos adquiridos y accederán a las prestaciones y servicios, en base a las cotizaciones acreditadas a los correspondientes seguros, de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.

En dicho sentido, en consideración a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, del contenido de la demanda y anexos del expediente se evidencia que mediante Resolución N.º 94-8.16 de 12 de mayo de 1994<sup>16</sup>, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, estableció reconocer dichos derechos en los siguientes términos:

**ART. 2.-** Las hijas solteras pensionistas de Montepío Militar calificadas con la Ley de Pensiones y que a la vigencia de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, estuvieron entre los dieciocho y veinticinco años de edad cumplidos, continuarán gozando de su pensión hasta los veinticinco años, fecha en que se cancelará definitivamente su pensión; sin ser necesario que anualmente justifiquen hallarse estudiando en establecimientos reconocidos por el Estado y que no mantienen relación laboral.

Las hijas solteras que mantuvieron este estado y fueron pensionistas de montepío militar en base a las disposiciones de la Ley de Pensiones y que a la fecha de expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, hubieren cumplido

<sup>16</sup> Según obra a fojas 567 a 569 del expediente constitucional.

veinticinco o más años de edad, continuarán gozando en el monto reconocido en sentencia o Acuerdo Ministerial, sin lugar a los acrecimientos o aumentos generales y lo perderán en los casos previstos en el Art. 32 literales a) c) y e)<sup>17</sup> de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Para el caso de las hijas solteras pensionistas de montepío militar, cuyo beneficio fue concedido bajo el régimen de la Ley de Pensiones y que a la fecha de expedición de la Ley de Seguridad Social de Las Fuerzas Armadas hubieren mantenido unión libre, éstas perderán su derecho y su cuota acrecerá a los demás copartícipes, si los hubiere.

**ART. 3.-** Las hijas casadas que vienen percibiendo montepío en base a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, conservarán el beneficio en la cantidad establecida y no tendrán derecho a los acrecimientos o aumentos generales.

Posteriormente, del contenido de la demanda y anexos del caso, se evidencia que mediante oficio N.º INSS-DASS2-2013-0117 de 30 de enero de 2013<sup>18</sup>, la Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, dentro de los resultados del examen de auditoría al proceso de cálculo y pago de pensiones en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, con corte al 30 de junio de 2012, estableció las siguientes medidas que debía adoptar el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que en relación al caso concreto fueron:

#### ... 2. DISPOSICIONES

En concordancia con las observaciones descritas en el numeral precedente, a continuación se detallan las acciones que la administración del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas deberá adoptar de manera obligatoria, con el propósito de que las deficiencias detalladas sean superadas en el menor tiempo posible.

##### 2.1. ASPECTOS LEGALES

2.1.4. En cuanto se relaciona al pago de pensiones de montepío a las hijas solteras que obtuvieron la calidad de pensionistas en aplicación de la antigua Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, deberá solicitar el criterio del señor Procurador General del Estado, en razón de que existe un pronunciamiento emitido ante una consulta realizada por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

<sup>17</sup> El referido artículo 32 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas establece:

Art. 32.- Se pierde el goce de la pensión de montepío por las siguientes causas:

- a) Por fallecimiento del beneficiario;
- b) Por matrimonio del pensionista de viudedad o cuando este haya formado unión de hecho legalmente reconocida sin vínculo matrimonial;
- c) Cuando los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión de hecho legalmente reconocida sin vínculo matrimonial;
- d) Nota: Literal derogado por artículo 17 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de Octubre del 2016 (ver...).
- e) Por pérdida de la nacionalidad.

Nota: Literales b) y c) reformados por artículo 17 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de Octubre del 2016

<sup>18</sup> Documentación que obra a folios 497 a 509 del expediente constitucional.



Finalmente, mediante Resolución 15-09.1 de 21 de enero de 2015<sup>19</sup>, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en sesión ordinaria, resolvió suspender y dar por terminado el pago del montepío de orfandad, en los siguientes términos:

El Consejo Directivo del ISSFA luego del correspondiente análisis resuelve que de conformidad con lo que establece la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, donde claramente determina los requisitos legales que deben cumplir para el mantenimiento al derecho a la pensión de montepío militar, no es procedente realizar la consulta al señor Procurador General del Estado, recomendación que fue hecha por la Intendenta Nacional de Seguridad Social, por lo que, el señor Director General del ISSFA, dispondrá al área correspondiente el cumplimiento de la normativa legal vigente.

Ahora, una vez que se ha hecho referencia a la cronología normativa inherente a la temática del caso *sub examine*, y en relación con la alegación efectuada por las accionantes, respecto a su consideración de que el pago de montepío por orfandad, como hijas solteras, les corresponde de forma vitalicia; al respecto este Organismo determina lo siguiente.

Que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por un lado, en su artículo 76, reconoce que los pensionistas y beneficiarios del Estado, que alcanzaron su derecho, hasta “antes del nueve de marzo de 1959” mantienen los mismos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente ley.

Sin embargo, a su vez, de la propia Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se evidencia que en su artículo 108 se estableció que los pensionistas de la Ex - Caja Militar, pensionistas del Estado, ex - combatientes de la Campaña de 1941, derechohabientes de ex - combatientes de Campañas militares y descendientes de próceres de la Independencia, mantendrán sus derechos adquiridos y accederán a las prestaciones y servicios, con base a las cotizaciones acreditadas a los correspondientes seguros, de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.

En razón de aquello, de dicho artículo, se establece un reconocimiento expreso de los derechos adquiridos y prestaciones a favor de quienes venían accediendo a los mismos, en virtud de la anterior normativa; aunque dicha normativa establece que será de conformidad con dicha ley y sus reglamentos; pero se comprendería que aquello para continuar regulando dichas prestaciones, considerando que el derecho fue adquirido con una ley derogada; y que la propia normativa actual ha reconocido su continuidad.

<sup>19</sup> La referida documentación obra a foja 570 a 572 del expediente constitucional.

Al respecto, es necesario señalar que dicho artículo 108, no fue demandado como incumplido por parte de las ahora accionantes, pero tiene relación directa con el análisis de la causa, siendo necesario su examen para resolver el caso concreto.

En función de lo expuesto, se puede determinar que la obligación de hacer, clara, expresa y exigible, de lo establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en concordancia con el artículo 108 *ibídem*, debía ser cumplida por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por medio de una visión y análisis integral; y no solamente a quienes adquirieron el mismo hasta antes del 9 de marzo de 1959; sino también de forma posterior.

En dicho sentido, es necesario reconocer dicho derecho en función de un análisis integral de las fuentes de derecho relacionadas al caso concreto; por tanto, conforme se indicó, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas emitió la Resolución N.º 94-8.16 de 12 de mayo de 1994, en razón de la cual, se ha reconocido este derecho de forma vitalicia a favor de “ Las hijas solteras que mantuvieren este estado y fueren pensionistas de montepío militar en base a las disposiciones de la Ley de Pensiones y que a la fecha de expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas [7 de agosto de 1992], hubieren cumplido veinticinco años o más de edad ...”

Sin embargo de aquello, conforme se evidencia de la cronología normativa citada, el referido Consejo emitió un segundo criterio mediante Resolución N.º 15-01.9 de 21 de enero de 2015, mismo que es contradictorio al primero, en tanto que fundamentado en una recomendación de la Superintendencia de Bancos, resolvió suspender y dar por concluido el pago de montepío por orfandad; aun cuando dicha recomendación no fue directamente en función de realizar una terminación del montepío; sino una solicitud de criterio al Procurador General del Estado, respecto a la normativa que establecía el pago del beneficio, recomendación de la Superintendencia de Bancos, que a su vez estableció que requiera dicho criterio, “... en razón de que existe un pronunciamiento emitido ante una consulta realizada por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional”

Al respecto, se puede evidenciar que se refiere entonces a dos criterios emitidos por la Procuraduría General del Estado, -referidos en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC emitidos dentro de la causa N.º 0043-14-AN-, el primero, de 11 de agosto de 2005, contenido mediante oficio N.º 18747, en relación a los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad del Policía Nacional; y, el segundo criterio emitido el 09 de julio de 2012, mediante oficio N.º 08707, en relación a la misma normativa, y el artículo 34 de dicha Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.



Los cuales tenían un carácter contrapuesto por cuanto, en el primero se estableció que se respetarán los derechos de las pensionistas que adquirieron su derecho con fundamento en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, definiendo dos pensionistas, los de la “Caja Policial”, que se amparan en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y los pensionistas en razón de la nueva Ley de Seguridad Social, y respecto a las causales de exclusión para el beneficio de la pensión.

Por otro lado, en el segundo criterio la Procuraduría General del Estado estableció que las pensionistas que adquirieron su derecho con fundamento en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, continuarán gozando de los mismos, al amparo de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Criterios, que provocaron en su momento, que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, emita decisiones contrapuestas, respecto al reconocimiento, y posterior retiro de las pensiones de montepío a favor de las hijas solteras de policías fallecidos; y por lo cual, este Organismo mediante la referida sentencia N.º 007-16-SAN-CC emitida dentro de la causa N.º 0043-14-AN, resolvió declarar inconstitucional el criterio que restringía derechos constitucionales, en aplicación del principio *pro homine*, contemplado en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, estableciendo que la aplicación de dicho principio es en función y a favor de:

... las mujeres quienes fueron beneficiarias de una acción afirmativa del Estado, al otorgarles una pensión de montepío por orfandad vitalicia, que les garantice el sustento, por encontrarse en situación de desigualdad social en calidad de mujeres, pero que fue de carácter transitorio, sin embargo de lo cual, la nueva normativa –Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional– determinó el respeto a los derechos de este grupo.

Por lo indicado, se puede señalar que los criterios de la Procuraduría General del Estado en forma transversal también tuvieron relación con la determinación de retirar el pago de montepío que percibían las ahora accionantes; situación que produjo a su vez, criterios contradictorios por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para en un primer término, establecer la continuidad del pago de las pensiones; y, posteriormente resolver retirar dicho pago, de forma contradictoria.

Además, de las decisiones emitidas por el Consejo Directorio de Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se puede evidenciar que coinciden con lo resuelto en su momento por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional –según lo analizado en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0043-14-AN por la Corte Constitucional del Ecuador–.

En dicho sentido, es menester referir que la decisión inicial emitida por los representantes de la seguridad social de la Policía Nacional, que contiene una fórmula para el reconocimiento de la pensión vitalicia a favor de las hijas solteras, de policías fallecidos, obtenida en virtud de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y analizada mediante sentencia N.° 002-15-SAN-CC del caso N.° 0018-13-AN, establecía que:

... para que el beneficio establecido sobre el pago de la pensión de montepío por orfandad sea aplicable en la forma establecida en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, es decir que se respete el derecho de quienes alcanzaron el derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 09 de marzo de 1959, hasta la expedición de la dicha Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; así pues determinó los siguientes supuestos:

... el primer supuesto establece que si recibieron la pensión de montepío de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y cumplieron la mayoría de edad al amparo de dicha ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, de mantenerse solteras, su pensión de montepío será vitalicia. En el segundo supuesto, en cambio, si recibieron la pensión de montepío de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y cumplieron la mayoría de edad bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la pensión de montepío será hasta los veinticinco años de edad, siempre que sean solteras, no mantengan relación laboral y prueben anualmente que se encuentran estudiando en establecimientos educativos...

En virtud de lo cual, finalmente en la sentencia N.° 007-16-SAN-CC emitida dentro del caso N.° 0043-16-AN, este Organismo estableció que dicho beneficio debía ser reconocido en los siguientes términos:

Por lo cual, conforme se ha determinado, según los dos supuestos señalados en párrafos anteriores, la extinción de este derecho ocurre cuando las beneficiarias del montepío no habían cumplido 18 o 25 años al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, lo cual, conforme con lo expresado, fue publicada mediante Registro Oficial N.° 707 de 01 de junio de 1995.

Ahora bien, en el caso concreto, la Corte Constitucional evidencia que el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, conforme se indicó *ut supra*, emitió la Resolución N.° 94-8.16 de 12 de mayo de 1994, en razón de la cual, se ha reconocido este derecho de forma vitalicia a favor de “ Las hijas solteras que mantuvieron este estado y fueron pensionistas de montepío militar en base a las disposiciones de la Ley de Pensiones y que a la fecha de expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas [7 de agosto de 1992], hubieron cumplido veinticinco años o más de edad ...”

En dicho sentido, se puede evidenciar que en su defecto, en la sentencia que involucraba al Instituto Nacional de Seguridad Social de la Policía Nacional, este



beneficio se reconoció desde los 18 años, mientras que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, lo ha establecido desde los 25 años de edad —a la fecha de expedición de las nuevas normativas aplicables a cada seguro— por lo cual, para guardar armonía con la continuidad en el pago de la pensión por orfandad de forma vitalicia, establecida en las primeras decisiones por los órganos de seguridad social, tanto de la Policía Nacional, cuanto de las Fuerzas Armadas, considerando que el beneficio de un montepío de orfandad vitalicio a favor de las hijas solteras de militares o policías fallecidos, nació en virtud de la Ley de Pensiones de Pensiones de las Fuerzas Armadas, publicada mediante Registro Oficial Suplemento N.º 356, de 06 de noviembre de 1961, este Organismo considera que el beneficio debe efectuarse en iguales términos, es decir desde los 18 o 25 años, siempre que se encuentren solteras.

En función lo expuesto, este Organismo concluye que la normativa contiene una obligación clara, expresa y exigible, prevista en el artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y que guarda concordancia con el artículo 108 *ibídem*, respecto a la procedencia del montepío por orfandad en forma vitalicia, que debía ser cumplida por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador, declara el incumplimiento por parte del director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en perjuicio de las ahora accionantes, respecto de la referida normativa.

### **Reparación integral**

Por tanto, corresponde a este Organismo determinar como medida de reparación, si las accionantes, se encuentran en el supuesto determinado con la finalidad de establecer si procede o no el beneficio del pago de la pensión del montepío por orfandad de forma vitalicia.

En razón de aquello, es menester indicar que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 995, de 07 de agosto de 1992; y, considerando que la extinción del pago del montepío por orfandad de forma vitalicia, a favor de las hijas solteras de militares fallecidos, ocurre cuando las beneficiarias del montepío han cumplido 18 o 25 años al entrar en vigencia la referida ley; a continuación se analizará cada uno de los casos de las accionantes, y establecer si cumplen con dichos parámetros para continuar con el pago de dicha pensión.

1. Toledo Ridder María Teresita del Carmen, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 2305 de 30 de septiembre de 1965 (que obra a foja 2277 del

expediente constitucional) emitido por la Junta Militar de Gobierno, y nació el **24 de febrero de 1949**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **24 de febrero de 1967 o 1974**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **07 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

2. Mora Narváez Margoth del Carmen, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 492 de **3 de marzo de 1989** (foja 2561 del expediente constitucional) emitida por el Subsecretario de Defensa Nacional; y, nació el **23 de julio de 1940**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **23 de julio de 1958 o 1965**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
3. Mier Luna Nelly Esperanza, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º **2154 de 10 de septiembre de 1990**, y nació el **18 de septiembre de 1950**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **18 de septiembre de 1968 o 1975**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **07 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
4. Sola Silva Bertha Beatriz, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 950 de **2 de septiembre de 1975**; y nació el **6 de diciembre de 1941**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **6 de diciembre de 1959 o 1966**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **07 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
5. Amaya Bravo Luz María, nació el 13 de agosto de 1965, sin embargo no se puede determinar la continuidad o no del montepío en tanto, no existe adjunto el acuerdo o documento que permita determinar la fecha del inicio del otorgamiento del montepío.
6. Bacuilima Urgilés Laura Blanca, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º **1362-M de 3 de septiembre de 1971** (foja 740 expediente constitucional); y, nació el **18 de junio de 1955**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **18 de junio de 1973 o 1980**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.



7. Alvarado Álvarez Zoila Tarcila, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 1367 de **31 de agosto de 1954** (foja 757 expediente constitucional); y, nació el **23 de agosto de 1936**. Al respecto, contado 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **23 de agosto 1954 o 1961**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
8. López Cárdenas Teresita de Jesús, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 2258 de **30 de noviembre de 1949** (foja 823 expediente constitucional); y, nació el **15 de octubre de 1943**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de octubre 1961 o 1968**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
9. López Cárdenas Ilda Alicia, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 2258 de **30 de noviembre de 1949** (foja 823 expediente constitucional); y, nació el **31 de enero de 1938**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **31 de enero de 1956 o 1963**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
10. López Cárdenas Lilia Leonor, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 2258 de **30 de noviembre de 1949** (foja 823 expediente constitucional); y, nació el **3 de septiembre de 1939**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **3 de septiembre de 1957 o 1964**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
11. Vanegas Muñoz Guadalupe América, adquirió su derecho, mediante providencia de **4 de diciembre de 1959** (fojas 909 y 910 expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de Servicios del Ministerio de Defensa Nacional; y, nació el **5 de enero de 1939**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **5 de enero de 1957 o 1964**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío. (DISCAPACIDAD SEGÚN EXPEDIENTE REMITIDO POR ISFFA)

12. Avilés Montero María Magdalena, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 376 de **28 de febrero de 1984** (foja 985 expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **31 de julio de 1959**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **31 de julio de 1977 o 1984**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
13. Gómez Yungan Emith Giovanna, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 550 de **30 de septiembre de 1970** (foja 1009 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **24 de abril de 1967**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **24 de abril de 1985 o 1992**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
14. Cabrera Jaramillo María Dolores, adquirió su derecho, mediante Decreto<sup>20</sup> de **26 de septiembre de 1933** (foja 1069 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **20 de abril de 1928**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **20 de abril de 1946 o 1952**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
15. Bustos Robalino María Inés, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 407 de **12 de abril de 1973** (foja 2025 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **28 de abril de 1928**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **28 de abril de 1946 o 1952**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
16. Bustos Robalino María Alicia, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 407 de **12 de abril de 1973** (foja 2025 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **8 de septiembre de 1932**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **8 de septiembre de 1950 o 1957**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

---

El número de Decreto no es visible en la copia certificada remitida.



17. Peñafiel Villarreal Rosa Amelia, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 697 de **28 de julio de 1972** (foja 2077 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **20 de junio de 1950**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **20 de junio de 1968 o 1975**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
18. Sánchez Quinteros Carlota Susana, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 294 de **15 de febrero de 1963** (foja 2111 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **4 de noviembre de 1950**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **4 de noviembre de 1968 o 1975**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
19. Salazar Galarza Nelly Rocío, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 892+E de **10 de junio de 1983** (foja 2173 del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **3 de agosto de 1953**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **3 de agosto de 1971 o 1978**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
20. Reyes Cunalata María Julia, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 559 de **30 de mayo de 1973** (foja 2196 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **15 de agosto de 1952**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de agosto de 1970 o 1977**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
21. Vargas Bastidas Gladys Irene, adquirió su derecho, mediante decisión de **29 de diciembre de 1992** (foja 2231 del expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de servicios militares del Ministerio de Defensa Nacional, sin embargo de lo cual, se concedió este beneficio desde el 26 de julio de 1992; y, la referida ciudadana nació el **8 de septiembre de 1952**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **8 de septiembre de 1970 o 1977**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se

publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene ~~derecho a la~~ continuidad en el pago del montepío.

22. Ruilova Oquendo Eugenia Astrid, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 1159 de **9 de noviembre de 1976** (foja 2204 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **16 de diciembre de 1958**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **16 de diciembre de 1976 o 1983**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
23. Pantoja Sanabria Luz América, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 420 de **24 de octubre de 1984** (foja 2344 del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **3 de febrero de 1953**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **3 de febrero de 1971 o 1978**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
24. Reyes Cunalata Rita Cecilia, mediante Acuerdo N.º 559 de **30 de mayo de 1973** (foja 2196 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **22 de mayo de 1955**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **22 de mayo de 1973 o 1980**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
25. Herrera Medina Norma Cecilia, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 249 de **22 de marzo de 1978** (foja 2368 del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **4 de octubre de 1955**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **4 de octubre de 1973 o 1980**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
26. Burbano Hernández Elsa Mercedes, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 824 de **13 de agosto de 1936** (foja 2414 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **8 de marzo de 1946**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **8 de marzo de 1964 o 1971**. En



dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

27. Rueda Santacruz María Casandra, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 611 de **16 de junio de 1975** (foja 2444 del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **20 de abril de 1926**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **20 de abril de 1944 o 1951**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
28. Arias Guerrero María Susana, adquirió su derecho, mediante Decreto S/N<sup>21</sup> de **11 de noviembre de 1965** (foja 2513 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **4 de agosto de 1964**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **4 de agosto de 1982 o 1989**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
29. González Brito María del Pilar, nació el 21 de noviembre de 1960; sin embargo, en la documentación remitida por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no se determina desde que fecha, o mediante cual acuerdo nació su derecho al pago del montepío.
30. Ortega Altamirano Carmela Lucila, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 2781 de **26 de noviembre de 1964** (foja 3154 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **23 de junio de 1931**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **23 de junio de 1949 o 1956**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
31. Chiriboga Fraga Laura Fabiola, adquirió su derecho mediante providencia de **17 de octubre de 1991** (foja 3226 vta. del expediente constitucional) emitida por el Fiscal General Militar de la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa; y, nació el **1 de febrero de 1955**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **1 de febrero de 1973 o 1980**. En dicho sentido,

<sup>21</sup> La copia remitida no permite visualizar el número de Decreto.

conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

32. Riera Morales Grace del Carmen, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º 671 de **3 de julio de 1978** (foja 2549 del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **21 de junio de 1966**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **21 de junio de 1984 o 1991**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío. (Discapacidad visual 64%)
33. Juelas Torres Jenny Flor, adquirió su derecho, mediante Decisión de **18 de junio de 1991** (foja 2595 del expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa Nacional; y, nació el **15 de julio 1965**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de julio de 1983 o 1990**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
34. Zurita Zaldumbide Martha Susana, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 1181 de **9 de agosto de 1971** (foja 2736 vta. del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **9 de octubre de 1942**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **9 de octubre de 1960 o 1967**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
35. García Luango Melida Margoth, adquirió su derecho, mediante Decreto de **17 de septiembre de 1972** (foja 2699 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **8 de noviembre de 1945**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **8 de noviembre de 1963 o 1970**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
36. Zurita Zaldumbide María Cristina, adquirió su derecho, mediante Decreto N.º 1181 de **9 de agosto de 1971** (foja 2736 vta. del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **21 de abril de 1948**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se



determina que cumplió dicha edad el **21 de abril de 1966 o 1973**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

37. Orellana Malo Martha Marlene, adquirió su derecho, mediante Acuerdo N.º **1103 de 8 de junio de 1988** (foja 2783 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **16 de agosto de 1959**. Al respecto, contado 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **16 de agosto de 1977 o 1984**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

38. Navarrete Boada Lucinda, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 708 de **9 de agosto de 1944** (foja 2809 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **21 de junio de 1944**. Al respecto, contado 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **20 de abril de 1962 o 1969**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío. (Discapacidad visual 60%).

39. Dora Carvajal María Consuelo, adquirió su derecho mediante Acuerdo N.º 1150 de **24 de octubre de 1975** (foja 2848 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa; y, nació el **14 de mayo de 1919**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **14 de mayo de 1937 o 1944**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

40. Daza Carvajal Martha Susana, nació el 17 de febrero de 1962, sin embargo no se puede determinar la continuidad o no del montepío en tanto, no existe adjunto el acuerdo o documento que permita determinar la fecha del inicio del otorgamiento del montepío.

41. Aguirre Valencia Rosa Elvía, adquirió su derecho mediante Decisión de **18 de octubre de 1989** (foja 2873 del expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministro de Defensa; y, nació el **28 de junio de 1957**. Al respecto, contado 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **28 de junio de 1975 o 1982**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó

el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío

42. Romero Torres Elsa Beatriz, adquirió su derecho mediante Decreto de **27 de mayo de 1971** (foja 2950 del expediente constitucional); y, nació el **8 de septiembre de 1948**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **8 de septiembre de 1966 o 1973**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío
43. Montalvo Játiva María Inés Piedad, adquirió su derecho mediante Decreto N.º **2053 de 19 de noviembre de 1969** (foja 3022 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **1 de mayo de 1929**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **1 de mayo de 1947 o 1954**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío
44. Mora Torres Aída Mercedes, adquirió su derecho mediante Decisión de **6 de agosto de 1968** (foja 3047 del expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de Servicios del Ministerio de Defensa; y, nació el **15 de septiembre de 1957**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de septiembre de 1975 o 1982**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío
45. Yépez Viteri Silvia Emperatriz, adquirió su derecho mediante Decreto N.º **435 de 14 de marzo de 1949** (foja 3098 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **28 de octubre de 1929**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **28 de octubre de 1947 o 1954**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío
46. Freire Porras Myrian Yolanda, adquirió su derecho mediante Acuerdo N.º **116 de 26 de enero de 1988** (foja 3277 vta. del expediente constitucional) emitida por el ministro de defensa nacional; y, nació el **26 de enero de 1959**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **26 de enero de 1977 o 1984**. En dicho sentido,



conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

47. Tamayo Carrillo Susana del Carmen, adquirió su derecho mediante informe emitido por el señor fiscal general militar de la Junta Calificadora de Servicios Militares por el fallecimiento de su padre, 16 de septiembre de 1980 (foja 3301 vta. del expediente constitucional); y, nació el **29 de julio de 1960**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **29 de julio de 1978 o 1985**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
48. Guaygua Tipanluisa Mariana de Jesús, adquirió su derecho mediante Decisión de 13 de septiembre de 1988 (foja 3345 del expediente constitucional) emitida por el la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa; y, nació el **3 de abril de 1941**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **3 de abril de 1959 o 1966**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
49. Dávila González Edith Consuelo, adquirió su derecho mediante Decisión de **27 de enero de 1989** (foja 3365 vta. y 3366 del expediente constitucional) emitida por la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa; y, nació el **3 de enero de 1965**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **3 de enero de 1983 o 1990**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
50. Bastidas Ruiz Luz María, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 402-U de **29 de noviembre de 1956** (foja 3394 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **15 de agosto de 1926**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de agosto de 1944 o 1951**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.
51. Bastidas Ruiz Laura Matilde, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 402-U de **29 de noviembre de 1956** (foja 3394 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **18 de**

septiembre de 1938. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **18 de septiembre de 1956 o 1963**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

52. Pacheco Aguilera Elba Catalina, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 402-U de **14 de febrero de 1958** (foja 3424 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **1 de diciembre de 1943**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **1 de diciembre de 1961 o 1968**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

53. Páez Olmedo Lidia Honorina, adquirió su derecho mediante Decreto N.º 1191-D de **14 de octubre de 1967** (foja 3465 del expediente constitucional) emitida por el presidente de la República; y, nació el **15 de marzo de 1916**. Al respecto, contando 18 o 25 años según corresponda, se determina que cumplió dicha edad el **15 de marzo de 1934 o 1941**. En dicho sentido, conforme se mencionó la nueva ley se publicó el **7 de agosto de 1992**, razón por la cual, tiene derecho a la continuidad en el pago del montepío.

Finalmente, conforme el detalle expuesto, respecto de las ciudadanas Amaya Bravo Luz María; González Brito María del Pilar y Daza Carvajal Martha Susana; que no ha sido posible determinar si tienen derecho o no al pago del montepío por orfandad de forma vitalicia, en razón de la falta de documentación para aquello por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, este Organismo dispone que dicha institución determine aquello, respecto de las tres ciudadanas, conforme el contenido integral de esta sentencia, lo cual deberá ser informado en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación con la presente sentencia.

Por otro lado, respecto a la continuidad en el pago de la misma, este Organismo dispone que las pensiones sean restablecidas, a partir de la emisión de la presente sentencia, es decir que el pago no sea retroactivo, considerando lo expuesto en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0043-14-AN, en virtud de la cual, la Corte Constitucional del Ecuador, con fundamento en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador declaró la inconstitucionalidad por conexidad del criterio emitido el 09 de julio de 2012, mediante oficio N.º 08707 de la Procuraduría General del Estado; mismo que restringió los derechos de las ahora accionantes, pero que tuvo como antecedente



otro criterio anterior de la Procuraduría General del Estado de 11 de agosto de 2005, contenido mediante oficio N.º 18747, que en su momento si reconoció dicho derecho; y fue en virtud de los criterios contradictorios de la referida Institución, por los cuales, finalmente, también en el caso concreto, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, resolvió retirar el montepío.

Finalmente, es necesario que los beneficios y alcances de la presente sentencia sean otorgados a todas las ciudadanas que se encuentren en las mismas circunstancias, es decir, que de los efectos de la presente sentencia se beneficien terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con las peticionarias de la acción; en virtud de aquello, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, la Corte Constitucional declara que los efectos de la presente sentencia son *inter communis*.

### 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 del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones expide la siguiente

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada.
3. Como medidas de reparación se dispone:

- 3.1. Que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, restablezca la pensión por montepío que les corresponda, desde la emisión de la sentencia, de conformidad con lo prescrito en los artículos 72 y 108 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 995, de 07 de agosto de 1992, a las siguientes accionantes:

Toledo Ridder María Teresita del Carmen  
Mora Narváez Margoth del Carmen  
Mier Luna Nelly Esperanza  
Sola Silva Bertha Beatriz  
Bacuilima Urgilés Laura Blanca  
Alvarado Álvarez Zoila Tarcila  
López Cárdenas Teresita de Jesús  
López Cárdenas Ilda Alicia

López Cárdenas Lilia Leonor  
Vanegas Muñoz Guadalupe América  
Avilés Montero María Magdalena  
Gómez Yungan Emith Giovanna  
Cabrera Jaramillo María Dolores  
Bustos Robalino María Inés  
Bustos Robalino María Alicia  
Peñafiel Villarreal Rosa Amelia  
Sánchez Quinteros Carlota Susana  
Salazar Galarza Nelly Rocío  
Reyes Cunalata María Julia  
Vargas Bastidas Gladys Irene  
Ruilova Oquendo Eugenia Astrid  
Pantoja Sanabria Luz América  
Reyes Cunalata Rita Cecilia  
Herrera Medina Norma Cecilia  
Burbano Hernández Elsa Mercedes  
Rueda Santacruz María Casandra  
Arias Guerrero María Susana  
Ortega Altamirano Carmela Lucila  
Chiriboga Fraga Laura Fabiola  
Riera Morales Grace del Carmen  
Juelas Torres Jenny Flor  
Zurita Zaldumbide Martha Susana  
García Luango Melida Margoth  
Zurita Zaldumbide María Cristina  
Orellana Malo Martha Marlene  
Navarrete Boada Lucinda  
Dora Carvajal María Consuelo  
Aguirre Valencia Rosa Elvía  
Romero Torres Elsa Beatriz  
Montalvo Játiva María Inés Piedad  
Mora Torres Aída Mercedes  
Yépez Viteri Silvia Emperatriz  
Freire Porras Myrian Yolanda  
Tamayo Carrillo Susana del Carmen  
Guaygua Tipanluisa Mariana de Jesús  
Dávila González Edith Consuelo  
Bastidas Ruiz Luz María  
Bastidas Ruiz Laura Matilde  
Pacheco Aguilera Elba Catalina  
Páez Olmedo Lidia Honorina



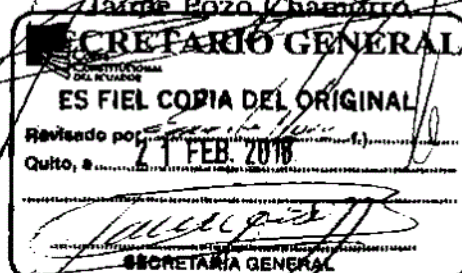
- 3.2. Respecto de las ciudadanas Amaya Bravo Luz María; González Brito María del Pilar, Daza Carvajal Martha Susana; el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, determine si deben continuar con el pago del montepío, conforme el contenido integral de esta sentencia, lo cual deberá ser informado a esta Corte en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación con la presente **sentencia**.
- 3.3. **Disponer** que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas informe trimestralmente de manera documentada a la Corte Constitucional respecto a la restitución de los derechos de las referidas ciudadanas.
- 3.4. **Declarar** que los efectos de la presente sentencia son *inter communis*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Jayne Pozo Chango  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Sení Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Marien Segura Reascos, en sesión del 10 de enero del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm



CASO Nro. 0008-16-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles diecisiete de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ





Quito D.M., 17 de enero del 2018

**SENTENCIA N.º 001-18-SIS-CC**

**CASO N.º 0003-13-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 30 de enero de 2013, comparece el señor Juan Augusto García Márquez, por sus propios y personales derechos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, y presenta acción de incumplimiento de la resolución constitucional expedida el 18 de noviembre de 2008<sup>1</sup>, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 0707-06-RA. Al respecto, dicha resolución resolvió revocar la decisión adoptada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito y, en consecuencia, conceder la acción de amparo solicitada por el señor Juan Augusto García Márquez, cuya pretensión fue dejar sin efecto el acto administrativo contenido en el memorando N.º 12 GPS 2005 del 6 de enero de 2005, suscrito por el prefecto provincial de Sucumbíos, mediante el que se disponía la terminación de la relación laboral existente.

La Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de enero de 2013, ha certificado de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que la causa N.º 0003-13-IS tiene identidad con el caso N.º 0707-06-RA, el mismo que ya se encuentra resuelto.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 6 de febrero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote; quien mediante providencia de 15 de abril de 2014 a las 10:00, avocó conocimiento de la presente acción, y notifica con el contenido de la misma a los señores prefecto y procurador síndico de la Prefectura de la provincia de Sucumbíos, mediante

<sup>1</sup> Si bien el accionante determina que la resolución expedida es de 18 de noviembre de 2008, la misma se encuentra certificada por el Secretario de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, a 19 de noviembre de 2008.

oficios en sus despachos, a fin de que en el término de 10 días, emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, conforme lo establecido en el artículo 164 numeral 2 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Se notificó también al procurador general del Estado y al señor Juan Augusto García Márquez.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

### **De la demanda y sus argumentos**

El accionante manifiesta que presenta acción de incumplimiento contra la resolución emitida el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, dentro de la acción N.º 0707-2006-RA, en la que se dispone revocar la resolución adoptada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, y en consecuencia conceder el amparo solicitado por el señor Juan Augusto García Márquez.

El legitimado activo ha señalado que la acción va dirigida al señor René Orlando Grefa como prefecto de la provincia de Sucumbíos y al doctor Juan Carlos Álvarez como procurador síndico, de la Prefectura de Sucumbíos.

Entre uno de los escritos presentados por el accionante, el 3 de abril de 2009 solicita a los señores jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo que "... oficien al Prefecto y al Procurador Síndico del Consejo Provincial de Sucumbíos, para que den a conocer si ha dado o no cumplimiento a la resolución del Tribunal Constitucional, esto es con el reintegro a mi cargo en el Departamento reclasificado, pero en completo desacato, los demandados se limitan a contestar que he sido reintegrado al cargo de Promotor de la Jefatura de Medio Ambiente, es decir, a un cargo inferior al que de acuerdo con la sentencia me correspondía...", con el objetivo de que cumplan con la resolución constitucional, pidiendo que se le reintegre al cargo de jefe de Medio



Ambiente y que además se ordene el pago de remuneraciones no percibidas desde el 7 de enero de 2007.

Mediante providencia de 14 de enero de 2013, los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo a las 12:27, señalan que el pedido **realizado** por el accionante es improcedente, pues mencionan que la Corte Constitucional no ha ordenado el pago de haberes y que ya se produjo el reintegro al cargo.

Con estos antecedentes, amparado en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, el accionante presenta esta acción de incumplimiento para que se ordene el cumplimiento de la resolución dentro de la causa N.º 0707-2006-RA de 19 de noviembre de 2008, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, y se lo reintegre a su puesto de trabajo como jefe de Medio Ambiente y además se cancelen los valores de los haberes que se dejaron de percibir hasta la fecha de la restitución.

#### Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

#### Resolución N.º 0707-2006-RA

**...OCTAVA.-** La relación surgida entre el accionante y el Gobierno Provincial de Sucumbíos se asimila a la de los servidores amparados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, salvaguardando el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 23 numeral 3 de la Constitución, y por el artículo 1.1 de la Convención americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación de los Estados Parte, de respetar los derechos reconocidos en ella y “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”. En el ámbito del derecho al debido proceso, tanto el principio de no discriminación, como el derecho a la igualdad ante la ley, deben ser objeto de estricta observancia y aplicación, derechos que no fueron tomados en cuenta por el accionado con la expedición del memorando No. 12GPS-2005, DE 6 DE Enero de 2005. **NOVENA.-** Por lo tanto, es evidente que la decisión del Gobierno Provincial de Sucumbíos a través de sus titulares, constituye una actuación ilegítima que desvincula al recurrente de las funciones que ha venido desempeñando, y que a no dudarlo, infringe el principio de estabilidad establecido en el inciso segundo del artículo 124; el derecho al trabajo establecido en el artículo 35; el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso constantes en los numerales 26 y 27 del artículo 23; y el numeral 13 del artículo 24 que garantiza que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, todos ellos de la Constitución Política. Por lo expuesto, la acción planteada, reúne los requisitos de admisibilidad determinados en el artículo 95 de la Constitución de 1998 y 46 y

siguientes de la Ley de Control Constitucional. Por lo expuesto, la **Segunda Sala**, en uso de las atribuciones legales y constitucionales de 1998.

### RESUELVE:

1.- Revocar la resolución adoptada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito Quito; y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por el señor Juan Augusto García Márquez; y, 2.- Devolver el expediente para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley del Control Constitucional...

### Informes presentados

#### **Prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos**

A fojas 33 a 34 del expediente constitucional, comparecen el 13 de junio de 2014, los señores Guido Gilberto Vargas Ocaña y Byron Almeida Villena, en sus calidades de prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos, respectivamente, y manifiestan que en cumplimiento a lo dispuesto por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, el 29 de enero de 2009, procedieron a reintegrar al señor Juan Augusto García Márquez en la calidad de promotor de la jefatura del Medio Ambiente conforme "...el Memorando 096 P GPS 09 de fecha 26 de Enero de 2009, suscrito por el Lcdo. Darwin Lozada Cortés Prefecto de Sucumbíos, Memorando Nro. 200 DRHA 2009 de fecha 29 de enero del 2009, y Certificación de fecha 03 de febrero del 2009, suscrito por la Ing. Com. Cecilia Alcívar Directora de Recursos Humanos y Administración del Gobierno Provincial de Sucumbíos...".

Los interesados argumentan que sí se procedió efectivamente al cumplimiento de la resolución materia de la presente impugnación, siendo esta la resolución N.º 0707-2006-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, del 19 de noviembre de 2008, argumentando que "...existe falta de derecho del actor para reclamar el pago de los valores que no los ha devengado con trabajo...", y por esa razón no han sido cancelados los haberes reclamados por el trabajador, y que al legitimado activo de la presente acción de incumplimiento y anterior acción de amparo, ya se lo restituyó a su puesto de trabajo, tal como lo validan la copias certificadas anexadas al proceso.



## Procuraduría General del Estado

A foja 28 del expediente constitucional, comparece el 22 de abril de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, y delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional para futuras notificaciones.

## Audiencia pública

El 9 de diciembre de 2014 a las 14:30, tuvo lugar la audiencia pública señalada por parte de la jueza sustanciadora, en providencia de 18 de noviembre de 2014, a la cual comparecieron la señora doctora María Isabel Benavidez Revelo, en representación del señor Juan Augusto García Márquez, la doctora Raquel Oderay Lovato Romero, como jueza del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, el abogado Byron Emilio Almeida Villena, en representación de la Prefectura de la Provincia de Sucumbíos y el doctor Klever Orlando Ávalos Silva, como representante de la Procuraduría General del Estado.

## Legitimado activo

El señor Juan Augusto García Márquez, reitera lo solicitado en la demanda de acción de incumplimiento de sentencia, es decir, en la ejecución de la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, dentro de la acción de amparo propuesta. Sentencia que dispuso el reintegro del legitimado activo a su puesto de trabajo y el pago de los haberes que ha dejado de percibir desde el momento de la separación de su puesto de trabajo.

Adicionalmente, la parte actora asegura que el cargo que venía ejerciendo en la Municipalidad de Sucumbíos era de coordinador de Medio Ambiente, y en el momento de la restitución de su puesto de trabajo, le otorgaron un puesto de menor jerarquía, como es el de promotor de la Jefatura de Medio Ambiente. También argumenta que existieron reiteradas peticiones de su parte para el cumplimiento de la sentencia demandada, con la respuesta de varias amenazas de sus empleadores de perder el puesto de trabajo si continuaba esta insistencia.

El accionante solicita que se cumpla lo que determina la sentencia constitucional en cuanto al pago de sus haberes dejados de percibir desde el momento de la separación de su puesto de trabajo más la diferencia salarial, entre lo que percibe por el cargo de promotor de la jefatura de Medio Ambiente y lo que debería

percibir como coordinador de Medio Ambiente, que asegura el legitimado activo es una diferencia de alrededor de mil dólares, entre la remuneración de un puesto con el otro.

### **Jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo**

Comparece la doctora Raquel Oderay Lovato Romero, como jueza del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, argumentando que la sentencia emitida por la Corte Constitucional solamente exige la restitución al cargo, restitución que se ha hecho efectiva; y que en ningún momento la sentencia mencionada dispone el pago de sueldos.

La compareciente deja constancia que ya no pertenece al Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, debido al resorteo de jueces, pero asegura que las peticiones realizadas a la judicatura mencionada, por parte del accionante han sido negadas, debido a que ya no le ampara ningún derecho, y el Tribunal no puede pagar sueldos que no se disponen pagar dentro de la sentencia constitucional ahora demandada.

Solicita la jueza que se culmine el proceso y se disponga el archivo de la causa.

### **Prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos**

En representación de la Municipalidad de Sucumbíos comparece el abogado Byron Emilio Almeida Villena, señalando que desde la presentación del amparo constitucional, han pasado varias autoridades a cargo, y se ha reestructurado en varias ocasiones la Gobernación de la provincia de Sucumbíos, además que los ahora representantes de la misma, han procedido al reintegro ordenado en la sentencia constitucional, sentencia que menciona el accionado no dispone el pago de remuneraciones.

Argumenta el compareciente que si la sentencia constitucional ordenase el pago de haberes, no se podría saber el monto a pagar, ya que no se ha determinado a través de las normas del debido proceso. Y asegura que la sentencia ha sido cumplida en su totalidad por parte del Gobierno Provincial de Sucumbíos, otorgándole un cargo que a pesar de que no tiene la misma remuneración, es de la misma jerarquía y solicita que se deseche esta acción de incumplimiento de sentencia.



## Procuraduría General del Estado

Comparece el doctor Klever Orlando Ávalos Silva, como representante de la Procuraduría General del Estado, quien afirma que el encargado de demostrar el cumplimiento de la sentencia es el demandado, en este caso el Gobierno Provincial de Sucumbíos, cumplimiento que ha sido demostrado, además que la sentencia constitucional debe ser analizada en su totalidad, no solamente en la parte resolutive de la misma.

Afirma además que las pretensiones del actor fueron aceptadas al conceder el amparo constitucional por parte de la Corte Constitucional, pero que sus pretensiones se limitaban solamente al reintegro a su puesto de trabajo, situación que fue satisfecha por la Municipalidad de Sucumbíos.

A su vez, a foja 178 consta la providencia de 27 de octubre de 2017, en la cual el presidente de la Corte Constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, convoca a audiencia pública para que las partes procesales sean escuchadas por parte del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

En este sentido, a foja 178 vta. consta la razón sentada por el secretario general de la Corte Constitucional, en la cual establece:

**Razón:** Siento por tal, que el 7 de noviembre del 2017, a las 11h30, tuvo lugar la audiencia pública dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa N.º 003-13-IS, a la cual comparecieron: el señor Juan Augusto García Márquez, en compañía del abogado Pablo Mancheno Carrillo, legitimado activo; y, el abogado Byron Almeida, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos, legitimado pasivo.

En función de aquello, a continuación se detallarán las principales actuaciones efectuadas en la audiencia referida:

Interviene por el legitimado activo Juan Augusto García Márquez, el abogado Pablo Mancheno:

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional devine de conformidad como lo señala en la acción presentada: “empecé a trabajar en el Consejo Provincial de Sucumbíos el 18 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre del 2002 en la función de promotor de la Jefatura de Medio Ambiente, desde del 1 de enero del 2003 hasta el 7 de enero de 2005 me desarrolle en la función de coordinador de la Sección de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, funciones que las ejercí hasta el 7 de enero del 2005 donde mediante Memorando N.º 12GPS2005 los

representantes del Gobierno Provincial de Sucumbíos proceden a separarme ilegalmente de mi puesto de trabajo, dicho así presente demanda de amparo constitucional ante el Tribunal de lo Distrital Contencioso Administrativo Distrito Quito, téngase en cuenta que dentro de esta demanda que la propuse en el quinto punto mi pretensión es clara, concreta y precisa, por cuanto dice: solicito a los señores jueces me concedan el amparo constitucional, esto es la restitución a mi puesto de trabajo que venía ejerciendo hasta el momento de mi separación ilegal como el pago de todos los haberes correspondientes durante ese tiempo que duro la cesación al trabajo. En este sentido el Tribunal Distrital de lo Contencioso niega la demanda por lo que nos vimos obligados a poner el recurso de apelación como tal conociendo la Corte Constitucional, para el período de transición agotado el recurso la Segunda Sala de la Corte Constitucional el 19 de noviembre de 2008 dicta la resolución N.º 0707-2006-RA como se podrá ver en la parte que resuelve dice: 1. Revocar la decisión adoptada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Distrito Quito y en consecuencia conceder el amparo solicitado por Juan Augusto García Páez”, de esta manera se ha culminado con esta parte, devuelto el expediente al Tribunal para la debida ejecución de la sentencia desde el primer momento este ha emitido providencias demasiado ligeras, incompletas en el sentido de que, por ejemplo el auto del 12 de enero del 2009 a las 10:00, donde dice: se requiere a la parte demanda de cumplimiento a la resolución adoptada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, como tal hay hasta falta de motivación, debía ser incompleta y debía decir que es lo que manda y que adicional la que dictó dicha sentencia como tal fue la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición; no han descansando en insistir que tiene que ser una sentencia cumplida cabal e integralmente es su totalidad y de forma inmediata por eso de aquel proceso N.º 17811-2014-0929 en donde consta cuantos escritos de exigencia de su parte pidiendo, implorado a los jueces den cumplimiento a dicha resolución, pero nada de eso ha servido porque inclusive existe un auto que se dicta el 24 de julio de 2014 a las 10:11 que en su parte pertinente dice: el Tribunal aprecia que a esa época las coordinaciones administrativas no eran unidades administrativas independientes sino actividades de índole funcional, consecuentemente las reestructuraciones se orientan al establecimiento, eliminación o modificación de órganos administrativos a lo cual suma que no se ha justificado en autos que el autor al tiempo de su cesación haya ocupado la función de jefe departamental, razón por la cual se niega, y de la misma manera dice respecto al pago de haberes lo siguiente: se niega el pedido de que se mande a cancelar haberes por cuanto en la resolución que ha dictado la Corte Constitucional, para el periodo de transición no ha reconocido ese derecho y en forma textual dice “se dispone el archivo de esta causa”, dentro de la demanda presentada ante el Tribunal Distrital fue muy claro y enfático al decir que a la fecha que le despidieron del puesto de trabajo ocupaba el puesto de coordinación de medio ambiente y desarrollo sustentable, que además de eso en ese tiempo oportuno ha presentado las pruebas correspondientes donde efectivamente estos contratos de servicios personales dicen: calidad de coordinador de la sección de protección de medio ambiente y desarrollo sustentable, en este sentido cabe aquí analizar lo siguiente: al momento de la restitución al puesto de trabajo si ese puesto ya no existía tenían que proceder a incorporarle en un puesto igual o de similar jerarquía como tal comprendiendo dentro de esta situación la función, la carga laboral, el horario de trabajo y la remuneración, por otro lado el



Tribunal Distrital de lo Contencioso no es competente para interpretar una sentencia de la Corte Constitucional de eso se han valido los legitimados pasivos para incumplir con la sentencia, como se ha venido desarrollando en esta audiencia o se ha portado por demasiados rebeldes, son severos, son indolentes y no han dado cumplimiento a la sentencia dictada por el máximo organismo de justicia constitucional,

Interviene el **abogado** Byron Almeida, en representación del prefecto y procurador **síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Sucumbíos**:

Hay dos cosas que se está reclamando, en primer lugar, se dice de que no se ha incorporado al señor funcionario en el cargo que había estado trabajando, hay que considerar de que el Tribunal Constitucional en ese tiempo que tramitó la demanda dijo que por haber tenido un contrato de prestación de servicios y por haberle renovado tenía la estabilidad laboral; el compañero García Márquez no ingresó por concurso de méritos, ingresó porque el Tribunal Constitucional lo mencionó en el año 2008; respecto del reingreso hay que considerar que el señor tuvo su problema en el año 2005, en el que estaba vigente la Constitución de 1998, para el año 2008 cuando se resolvió este caso, la Constitución del 2008 había cambiado totalmente el ejercicio de las competencias de los gobiernos provinciales y por eso es que el cargo es Coordinador de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; la Constitución del 2008 otorgó las competencias diferentes a los gobiernos provinciales y estableció de que estas competencias tenían que ver con el ejercicio de la gestión del ambiente en determinados puntos y por otro lado con el fomento productivo; el desarrollo sustentable como tal ya no forma parte de las competencias de los gobiernos provinciales, por lo tanto el gobierno provincial se vio obligado a una reestructuración. Cuando se justificó esto ante el Tribunal Contencioso Administrativo, verificó de que en ningún momento el compañero García Márquez ha tenido ninguna rebaja de su sueldo, ni ningún menoscabo en sus derechos, fue reintegrado totalmente, por eso es que el Tribunal Contencioso Administrativo señaló que ya no era necesario continuar con ningún trámite más, porque la sentencia se había cumplido en su integralidad; de otro lado, con respecto de la recuperación de los valores que señala ha dejado de percibir durante todo este tiempo, la Corte ha sido muy insistente en señalar acerca de este particular y ya con la aparición de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se dio paso a un esclarecimiento de cómo es que tenía que realizarse el cobro de estos valores, el artículo 19 de la Ley en mención, señala claramente que la reparación económica se debe realizar de acuerdo a lo que ahí se señala, en juicio contencioso administrativo ante la justicia de lo contencioso administrativo; en ningún momento el compañero García Márquez hasta la fecha, hasta hoy, ha procedido a que se le fijen cuáles son los valores que eventualmente el Gobierno Provincial estaría debiéndole, por lo tanto, no es que se le ha negado los derechos bajo ningún concepto, sino que nadie le ha ordenado al Gobierno Provincial de acuerdo con lo que establece la Ley cuál es el monto que hay que pagarle, en el caso de que hubiera al compañero García Márquez; entonces no es cuestión de venir a hablar de que son testarudos, o de que son severos, sino que la defensa técnica, le parece, no le ha guiado correctamente en el sentido de que esos valores se tienen que fijar en el caso de que hubieran de conformidad con la ley; en el momento eso ocurra y que el Gobierno Provincial reciba esa notificación, se procederá a cumplir, de no

existir, no se puede pagar un valor que no se ha fijado de conformidad con la ley y eso es lo que ha ocurrido, no es que el Gobierno Provincial ha intentado incumplir o evadir el cumplimiento de sus obligaciones, ni tampoco, cree que a pesar de que no están aquí los señores jueces del Tribunal Contencioso Administrativo tengan esa intención, para quienes la sentencia está cumplida, porque el compañero fue reintegrado y los valores se deben establecer de acuerdo con la Ley a lo que a ellos les compete y a lo que a ellos también les compete creen de que la sentencia está cumplida.

**Interviene el abogado Pablo Mancheno:**

Por demás equivocada la actuación del señor representante del Consejo Provincial de Sucumbíos; le hace conocer que incluso se tiene reglas jurisprudenciales en lo referente a cómo debe liquidarse esos valores dentro del proceso de ejecución de sentencias constitucionales, lo cual ve que desconoce totalmente; refiriéndose a lo que le interesa, el mencionado señor accionante no ha sido reincorporado a su verdadero puesto de trabajo, tiene un puesto de Analista o Promotor o como lo nominan de la noche a la mañana, no ha sido reincorporado a ese puesto, tiene un puesto de inferior jerarquía y por ende inferior en cuanto a la remuneración que debe percibir; en este sentido, deberá ser reincorporado si no existe ese puesto, a un puesto de igual o similar jerarquía, cumpliendo como dijo en las funciones, en este caso de carga laboral, horario de trabajo, remuneración; como tal dicha liquidación y pago de haberes que corresponden deberán ser desde el 07 de enero del 2005 hasta el 28 de enero del 2009 con la liquidación total, las homologaciones correspondientes al sueldo, los beneficios de ley y de aquella época del día 29 de enero del 2009 hasta la fecha que se le restituya al verdadero puesto de trabajo, tendrá que ser con la diferencia salarial entre lo que recibió con ese puesto de inferior jerarquía y con ese sueldo inferior a la cantidad que en realidad debe percibir; en este sentido hace conocer que el incumplimiento de sentencia constitucional no implica que se vuelva a revisar sobre el fondo del asunto, sino que los señores jueces se remitirán únicamente a verificar si dicha sentencia constitucional fue o no cumplida por la autoridad administrativa requerida. Son demasiado rebeldes la parte demanda, solicita que se le sancione drásticamente; el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución establece que en estos casos debe procederse con la destitución de dichos funcionarios y como tal las acciones correspondientes para los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

**Interviene el abogado Byron Almeida:**

Indica que no tiene nada que replicar, salvo el hecho de que lamenta al parecer está derogado el artículo 19 de la Ley de Control Constitucional, según lo que acaba de decir el colega.

El presidente consulta a los jueces y juezas del Pleno si desean formular alguna pregunta a los concurrentes a la presente diligencia. Concede el término de 72



horas para que se legitimen las intervenciones, presenten documentos que se estimen pertinentes y suspende la audiencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en caso de que se demuestre el incumplimiento de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, podría aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, hasta que la reparación del derecho sea compensada, y se impongan las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que está obligado.

Es por esta razón que para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva.

El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos que vulneren sus derechos, en los que las autoridades requeridas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho vulnerado.

## **Análisis constitucional**

Atendiendo al mandato constitucional, esta Corte resolverá el caso a partir de la determinación y resolución del siguiente problema jurídico:

**¿Existe incumplimiento de la resolución constitucional N.º 0707-2006-RA, emitida el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos?**

Conforme se mencionó en los acápites anteriores, el señor Juan Augusto García Márquez, presentó acción de incumplimiento de sentencia, indicando en lo principal que la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, ha incumplido con la resolución N.º 0707-2006-RA, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición; en tanto no ha sido reintegrado al mismo puesto de trabajo que desempeñó, con el mismo salario; ni tampoco que ha tenido lugar el pago de lo que dejó de percibir hasta la fecha de su restitución.

Considerando aquello, es menester referirnos a las actuaciones procesales; y, a lo establecido en la resolución cuyo cumplimiento se cuestiona, para de esta manera determinar si tiene lugar o no la acción incoada por el señor Juan Augusto García Márquez.

De esta forma, a continuación se determinarán las principales actuaciones procesales constantes en la documentación incorporada al expediente y/o de la información relevante contenida en el proceso constitucional:

Así, a foja 1 del expediente constitucional, consta el auto de 14 de enero de 2013, emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, sede en Quito, dentro del proceso N.º 17801-2005-13048. En dicho auto se establece “Con fechas posteriores el recurrente solicita que se ordene el pago de las remuneraciones correspondientes, al efecto la sala considera que: En primer término la resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional no dispone el pago de conceptos o valores y tampoco ha emitido aclaración o ampliación en ese sentido.”

A foja 2 del expediente constitucional, consta el escrito de 3 de julio de 2012 presentado ante la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, sede en Quito por parte del accionante, señor Juan García Márquez, quien señala “... no se me ha reintegrado a mi puesto de trabajo, como COORDINADOR DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, HOY DENOMINADO JEFE DE AMBIENTE; Y, EL PAGO DE LAS



REMUNERACIONES QUE DEJE DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO QUE ESTUVE DESPEDIDO”

- A fojas 8 a 11 del expediente constitucional, consta la demanda de incumplimiento de resolución constitucional presentada por Juan Augusto García Márquez, el 30 de enero de 2013, con objeto que se tutele el cumplimiento de la resolución N.º 0707-2006-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de transición.
- A fojas 33 a 34 del expediente constitucional, consta el informe presentado respecto a la acción de incumplimiento, por los señores, Guido Gilberto Vargas Ocaña y Byron Almeida Villena, en sus calidades de prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, señalando:

**PRIMERO.-** El Gobierno Provincial de Sucumbíos, dando cumplimiento a lo dispuesto por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mediante auto de fecha 12 de enero de 2009, las 10h00, con fecha 29 de enero de 2009, procede a reintegrar a sus funciones de Promotor de la Jefatura del Medio Ambiente al señor Juan Augusto García Márquez (...).

**SEGUNDO.-** Es necesario indicar que existe falta de derecho del actor para reclamar “el pago por valores que no los ha devengado con trabajo”, concurriendo al principio universal y constitucional que se prevé dentro del derecho laboral como es “A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

- A fojas 47 a 104 del expediente constitucional, el accionante señor Juan Augusto García Márquez, presentó un escrito mediante el cual reitera el incumplimiento de la resolución N.º 0707-2006-RA, y solicita que se lo reingrese al puesto que ocupaba antes de su destitución que era el de coordinador de la sección de protección de medio ambiente y desarrollo sustentable y que actualmente se denomina jefe del departamento de ambiente y biodiversidad; y, que se le cancelen las remuneraciones y demás beneficios de ley que dejó de percibir a raíz de su separación.

Adjunto al mencionado escrito, se encuentran entre otros, los siguientes documentos:

1. Copia certificada del contrato de trabajo celebrado entre el accionante y el Gobierno Provincial de Sucumbíos, en el puesto de coordinador sección de protección de medio ambiente y desarrollo sustentable.
2. Copia del Suplemento Registro Oficial N.º 474 de 25 de noviembre de 2008, en que se advierte la existencia del departamento de ambiente en el Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la Provincia de Sucumbíos.

Continuando con el análisis correspondiente, este Organismo en atención a lo expuesto en párrafos precedentes y en virtud de las alegaciones esgrimidas por los intervinientes en el proceso, procederá a referirse al contenido de la resolución N.º 0707-2006-RA, emitida el 18 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Así, en la parte resolutive de la decisión en cuestión, sobresale lo siguiente:

#### RESUELVE

1.- Revocar la resolución adoptada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito Quito; y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por el señor Juan Augusto García Márquez; y, 2.- Devolver el expediente para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley del Control Constitucional.

Considerando aquello, es pertinente recordar la necesidad de considerar que toda decisión constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la decisión, no es un aparte, aislado de la decisión.

En este orden de ideas, el Pleno del Organismo en su sentencia N.º 003-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1334-15-EP; sentencia N.º 025-16-SEP-CC en la causa N.º 1816-11-EP; sentencia N.º 052-16-SEP-CC del caso N.º 0359-12-EP; y, sentencia N.º 055-16-SEP-CC de la causa N.º 0435-12-EP, ha establecido que las autoridades jurisdiccionales se encuentran en la obligación constitucional de estar a lo dispuesto tanto en la *decisum* o resolución como a los argumentos centrales de esta que son la *ratio*, a fin de garantizar el cumplimiento integral de las decisiones y como consecuencia de aquello la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, aspectos que también corresponde considerar a la ciudadanía en general.

En este orden de ideas, se ha de entender que la concesión del recurso de amparo solicitado por el señor Juan Augusto García Márquez, trajo consigo la aceptación de su pretensión, que de conformidad con la consideración tercera de la Resolución N.º 0707-2006-RA dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, era la siguiente:

Es pretensión del accionante se suspenda el acto administrativo contenido en el memorando N.º 12 GPS 2005, mediante el cual, le hacen conocer que de conformidad con lo estipulado en las cláusulas sexta y octava del Contrato de Prestación de Servicios Personales, su contrato feneció el 31 de diciembre de 2004; y, en consecuencia se ordene al Prefecto Provincial de Sucumbíos el reintegro a su puesto de trabajo y se pague todos los haberes que ha dejado de percibir

En este contexto, del análisis tanto de la parte resolutive y motiva de la referida resolución, este Organismo identifica la existencia de las siguientes medidas de reparación integral:



- Dejar sin efecto el acto administrativo contenido en el memorando N.º 12 GPS 2005, de 6 de enero de 2005, suscrito por el Prefecto Provincial de Sucumbíos, mediante el cual se declaró la terminación de la relación laboral con el accionante.
- El reintegro del accionante al puesto que ocupaba en el Consejo Provincial de Sucumbíos al momento de su separación del cargo; y,
- El pago de los haberes que el accionante dejó percibir debido a su separación ilegítima del cargo.

De lo expuesto, se advierte que el sujeto obligado al cumplimiento de las mismas, es el representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, esto es, el Prefecto provincial de Sucumbíos; considerando aquello, a continuación este Organismo, analizará si ha tenido lugar el cumplimiento de las obligaciones en cuestión.

- **Dejar sin efecto el acto administrativo contenido en el memorando N.º 12 GPS 2005 de 6 de enero de 2005, suscrito por el Prefecto Provincial de Sucumbíos, mediante el cual se declaró la terminación de la relación laboral con el accionante.**

De conformidad con los antecedentes anotados, y como se ha reiterado, el fallo cuyo cumplimiento se cuestiona corresponde a la Resolución N.º 0707-2006-RA emitida el 18 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la cual se revocó la resolución adoptada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito Quito, y que consecuentemente, concedió el recurso de apelación respecto a la acción de amparo solicitado por el señor Juan Augusto García Márquez.

Ahora bien, en lo que respecta a la obligación objeto de estudio, este Organismo observa que a foja 33 del proceso constitucional, consta el escrito de 13 de junio de 2014, por medio del cual el prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos, señalan que se ha procedido a reincorporar al accionante a la institución a partir del 29 de enero de 2009.

Situación de la que se traduce que el memorando N.º 12 GPS 2005 de 6 de enero de 2005, quedó sin efecto en tanto tuvo lugar un reingreso del accionante al

Gobierno Autónomo Descentralizado en comento; en dicho sentido, la Corte Constitucional del Ecuador establece que esta medida ha sido cumplida.

- **El reintegro del accionante al puesto que ocupaba en el Consejo Provincial de Sucumbíos, al momento de su separación del cargo.**

Conforme fue señalado, el prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, en escrito de 13 de junio de 2014 -a foja 33- señalan que el 29 de enero de 2009, se reintegró a sus funciones de Promotor de la Jefatura del Medio Ambiente al señor Juan Augusto García Márquez. Adicionalmente, adjunto al citado escrito los legitimados pasivos presentan en copia certificada el memorando N.º 200-DRHA-GPS-2009, suscrito por la directora de recursos humanos y administración del Gobierno Provincial de Sucumbíos, mediante el cual se certifica que el accionante fue reintegrado a partir del 29 de enero de 2009.

La afirmación anterior fue posteriormente corroborada por el propio accionante, mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2014 -foja 47 a 51-, en que señala que fue efectivamente reincorporado a laborar en la institución pública; empero, se lo reintegró a un puesto jerárquico inferior de aquel que ocupaba al momento de su separación del cargo.

Así, indica el accionante:

... los representantes de la institución demandada en forma autócrata me impusieron la obligación de que tengo que laborar como Promotor de la Jefatura del Medio Ambiente en el Consejo Provincial de Sucumbíos y no como corresponde a mi puesto real, es decir, pese a insistirles que mi puesto de trabajo al momento de la destitución ilegal era el de Coordinador de la Sección de Protección de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, hoy denominado Jefe del Departamento de Medio Ambiente.

Como corolario de lo anterior, el accionante adjunta copia certificada del Reglamento Orgánico Estructural y Funcional del Gobierno Provincial de Sucumbíos -fojas 56 a 68-, en que consta en el acápite denominado nivel operativo, la Dirección de Desarrollo Económico y Comunitario, conformado entre otros, por el Departamento de Ambiente, cuya coordinación ocupaba el legitimado activo previo a su separación del cargo.

Posteriormente, debido a una reestructuración orgánica funcional, fue eliminado el cargo de Coordinador de la Sección de Protección de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno Provincial de Sucumbíos, por lo que, a



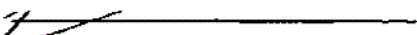
criterio del legitimado pasivo no era posible reincorporar al actor con dicha nominación, de ahí que, se lo reincorporó al cargo de Promotor de Medio Ambiente que resulta ser un puesto análogo<sup>2</sup>.

Por su parte, el accionante manifestó en las dos audiencias públicas, que el cargo de Promotor de Medio Ambiente constituye un puesto jerárquico inferior al de Coordinador de la Sección de Protección de Medio Ambiente y Desarrollo. Sobre esta base, aduce el actor que habiéndose eliminado el cargo que antes ocupaba le corresponde el puesto de Jefe de Ambiente, estimando además, que el salario que actualmente percibe es inferior al que recibía al momento de su separación.<sup>3</sup>

En este orden, es menester destacar que la vulneración de derechos constitucionales provenientes de la separación del cargo que ocupaba el accionante en el Gobierno Provincial de Sucumbíos, derivó en que la Corte Constitucional, para el período de transición, ordene como medida de reparación integral la restitución del derecho, a través del restablecimiento del *statu quo ante* o situación previa de la víctima o afectado, lo que acaece exclusivamente con la reincorporación del accionante al mismo puesto que ocupaba previo a su separación.

De lo anterior se desprende que, el restablecimiento de la situación anterior debe ejecutarse aun cuando existan reformas estructurales que modifiquen el cargo. Precisamente en este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado en su jurisprudencia señalando que en caso de eliminación, supresión o inexistencia del mismo puesto de trabajo que tenía el legitimado activo, debe asignársele un cargo de igual o similar naturaleza, función, carga laboral, horario de trabajo, responsabilidad y remuneración<sup>4</sup>, con objeto que se ejecute la reparación ordenada.

Empero, de la revisión del expediente constitucional no existe constancia documental certificada que permita establecer si el cargo de Promotor de Medio Ambiente —que el accionante determina a foja 191, actualmente es de Analista de Medio Ambiente— comporta un puesto de igual, similar o equiparable a la naturaleza del cargo de Coordinador de Medio Ambiente —puesto que ocupaba en el momento de la desvinculación del cargo—, en cuanto las funciones, responsabilidades y remuneración.



<sup>2</sup> Versión del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, en la audiencia pública.

<sup>3</sup> Versión del legitimado activo en la audiencia pública.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SIS-CC, caso N.º 0053-12-IS.

Adicionalmente en forma reiterada el accionante ha manifestado que el puesto que le corresponde es el de jefe, que actualmente se denomina – Director General del Ambiente- que se constituye en un puesto que pertenece al jerárquico superior.

Al respecto, es menester indicar que del contenido de la resolución cuyo cumplimiento se demanda, se colige que la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, se ha referido al derecho a la estabilidad laboral en una institución del sector público. Considerando aquello, se determina que la Constitución Política del Ecuador de 1998, en el artículo 124<sup>5</sup>; así como, el artículo 228<sup>6</sup> de la Constitución de la República de 2008, determinaron que el ingreso y ascenso al servicio civil y carrera administrativa, se realiza exclusivamente mediante concurso de méritos y oposición.

En dicho sentido, esta Corte Constitucional ha sido enfática en varios de sus pronunciamientos respecto a la imposibilidad de ordenar la emisión de nombramientos definitivos en el sector público, sin mediar concurso de méritos y oposición, debido a que aquello resultaría en una disposición que no observaría la Constitución como por la ley de la materia.

En efecto, la Corte Constitucional, en su línea jurisprudencial ha determinado que no es posible otorgar nombramientos definitivos como medida de reparación integral en el sector público, sin mediar concurso de méritos y oposición; sin embargo, corresponde el reintegro al cargo de quien hubiere sido removido de su cargo, de forma injusta, hasta que se realice el correspondiente concurso de méritos y oposición, lo cual permite conceder posibilidades reales para el acceso al servicio público, conforme consta de las sentencias emitidas por este Organismo en los casos: N.º 0238-13-EP (sentencia N.º 048-17-SEP-CC); N.º 0009-11-IS (sentencia N.º 058-16-SIS-CC); N.º 0017-12-IS (sentencia N.º 021-14-SIS-CC) y N.º 0043-12-IS (sentencia N.º 005-13-SIS-CC).

<sup>5</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 1 de 11 de agosto de 1998. Derogada por la Disposición Derogatoria de la Constitución de la República del Ecuador publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 124.- (...) La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción. (...)

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.



Lo anterior se sustenta en que si bien frente a la declaración de vulneración de derechos constitucionales durante la sustanciación de una garantía jurisdiccional, corresponde que la autoridad judicial ordene la pertinente reparación integral, esta no puede ser emitida en contra de expresas disposiciones constitucionales y legales.

Al respecto, **adicionalmente es menester indicar que los puestos pertenecientes a la carrera administrativa, son distintos a los del nivel jerárquico superior, de conformidad con el mismo artículo 228<sup>7</sup> de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 81<sup>8</sup> de la Ley Orgánica de Servicio Público, que tienen carácter de excepcional respecto a la estabilidad que la proporcionan los puestos de carrera administrativa.**

Por tanto, de aquello se colige que el puesto al que se refiere la resolución cuyo incumplimiento se pretende, no es de aquellos del nivel jerárquico superior; y, además, se refiere a actividades de coordinación conforme se colige del propio nombre del anterior del cual fue removido el ahora accionante.

Considerando aquello, así como la alegación del accionante, respecto a que se encuentra en puesto de analista, cuando su anterior puesto involucraba entre otros, actividades de coordinación, la Corte Constitucional establece que actualmente el accionante no se encuentra en un puesto, igual, similar o equiparable a las funciones que desempeñaba, sino se encuentra en uno inferior, en tanto el puesto de analista no involucra coordinación.

En razón de lo cual, este Organismo determina que esta medida ha sido incumplida por parte de la entidad accionada.

- **El pago de los haberes que el accionante dejó de percibir debido a su separación ilegítima del cargo**

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 294 de 6 de octubre de 2010. Art. 81.- Estabilidad de las y los servidores públicos.- Se establece dentro del sector público, la carrera del servicio público, con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. Conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepcional.

Se prohíbe calificar como puestos de libre nombramiento y remoción a aquellos puestos protegidos por la carrera del servicio público que actualmente están ocupados, con el propósito de remover a sus titulares. Se prohíbe que los puestos de libre nombramiento y remoción, sean clasificados en forma descendente a un puesto protegido por la carrera del servicio público. (...)

A foja 2 del expediente constitucional consta el escrito de 3 de julio de 2012, presentado ante la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, sede en Quito por parte del accionante, señor Juan García Márquez, quien sostiene que no se ha cumplido con la Resolución N.º 0707-2006-RA, en tanto, no se ha cancelado en su favor los valores por concepto de remuneraciones que dejó de percibir mientras estuvo separado del cargo que ocupaba en el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos.

Asimismo, a fojas 47 a 104; y, a fojas 189 a 192 del expediente constitucional, el accionante señor Juan Augusto García Márquez, presentó escritos a la Corte Constitucional mediante los cuales reitera el incumplimiento de la resolución N.º 0707-2006-RA, y solicita que se le cancelen las remuneraciones y demás beneficios de ley que dejó de percibir a raíz de su separación, así como la falta del pago de la remuneración que debía ser equiparable a la naturaleza del cargo que desempeñaba.

Por su parte, a fojas 33 a 34 del expediente constitucional, consta la contestación a la demanda de acción de incumplimiento, presentada por los legitimados pasivos, esto es, Guido Gilberto Vargas Ocaña y Byron Almeida Villena, prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, quienes señalan que “Es necesario indicar que existe falta de derecho del actor para reclamar el pago por valores que no los ha devengado con trabajo, concurriendo al principio universal y constitucional que se prevé dentro del derecho laboral como es A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

Mientras que, consta de las intervenciones en la audiencia pública, conforme se indicó *ut supra*, los referidos legitimados pasivos, indicaron que “... en ningún momento el compañero García Márquez hasta la fecha, hasta hoy, ha procedido a que se le fijen cuáles son los valores que eventualmente el Gobierno Provincial estaría debiéndole ...”.

A foja 1 del expediente constitucional, consta el auto de 14 de enero de 2013, emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Quito, dentro del proceso N.º 17801-2005-13048, en que al respecto se sostiene: “Con fechas posteriores el recurrente solicita que se ordene el pago de las remuneraciones correspondientes, al efecto la Sala considera que: En primer término la resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional no dispone el pago de conceptos o valores y tampoco ha emitido aclaración o ampliación en ese sentido”.



Sin embargo, el legitimado pasivo y los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, omiten considerar que la concesión del recurso de amparo implica el otorgamiento de las pretensiones del accionante, que se encuentran claramente establecidas en la consideración tercera de la parte motiva de la Resolución N.º 0707-2006-RA, entre las que se encuentran, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

Al respecto, vale destacar que en las partes motiva y resolutive de las sentencias, conforme se mencionó constituyen un todo armónico, en función de lo cual deben ser observadas en su integralidad, y conforme se mencionó la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, aceptó la pretensión del accionante.

En este contexto, la desacertada apreciación de los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, respecto a que la Resolución N.º 0707-2006-RA, emitida el 18 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, no ordenó el pago a favor del accionante de las remuneraciones dejadas de percibir, así como la realizada por la institución obligada respecto a que el accionante no inició el procedimiento para solicitar el mismo, derivó en la falta de ejecución de la reparación económica correspondiente.

Por las consideraciones anotadas, esta Corte considera que existe incumplimiento de lo dictado por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 0707-06-RA, en vista que no existe el pago de los valores dejados de percibir desde la separación de su puesto de trabajo, hasta su restitución al mismo; y tampoco que se haya reintegrado al accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando anteriormente, o a uno equiparable a su nivel jerárquico y salarial, concluyendo de esta manera, que no se cumplió lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, correspondiendo entonces a este Organismo emitir medidas de reparación integral pertinentes.

### III. DECISIÓN

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

## SENTENCIA

1. Aceptar la demanda propuesta y declarar el incumplimiento de la resolución dictada dentro del recurso de apelación de acción de amparo constitucional N.º 0707-06-RA, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, propuesta por el señor Juan Augusto García Márquez.

2. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:

2.1 Que el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, reubique al legitimado activo a un puesto de igual jerarquía al que venía desempeñando antes de su desvinculación; y una remuneración equiparable al mismo, en relación a la coordinación de actividades. Lo cual, deberá ser informado en el término de 20 días a esta Corte Constitucional, bajo prevenciones de aplicación inmediata de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

Esto, hasta que el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos convoque al respectivo concurso de méritos y oposición, dentro del cual el señor Juan Augusto García Márquez, tendrá el derecho de participar para poder acceder a dicha vacante.

2.2 En virtud de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, pague a favor del accionante las remuneraciones y demás beneficios de ley dejados de percibir durante el tiempo que fue separado de su cargo hasta su reincorporación; así como el pago de la diferencia entre lo que se encuentra percibiendo desde el reintegro con lo que debía percibir por mandato de la sentencia constitucional incumplida.

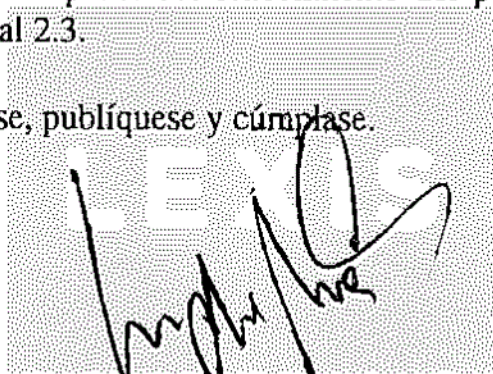
2.3 La determinación del monto de la reparación económica que se dispone en el numeral anterior, a favor del señor Juan Augusto García Márquez corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial



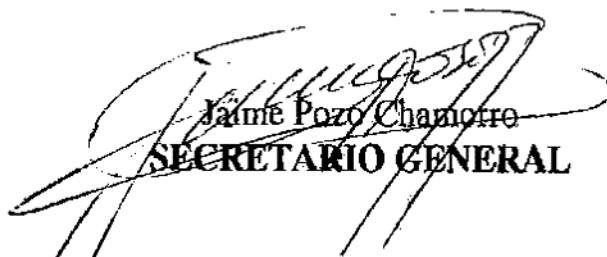
dictada por la Corte Constitucional en la sentencia aprobada el 13 de junio de 2013, signada con el N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN y la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, aprobada el 22 de marzo del 2016; para lo cual la Secretaría General remitirá copias certificadas del expediente al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo competente; quien deberá informar a este Organismo en el plazo de tres meses, con el cumplimiento de la referida determinación.

**2.4 Finalmente,** se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Sucumbíos, informe con el cumplimiento del pago de la reparación económica, a favor del señor Juan Augusto García Márquez, en el plazo de un mes, contado a partir del fenecimiento del plazo determinado en el numeral 2.3.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



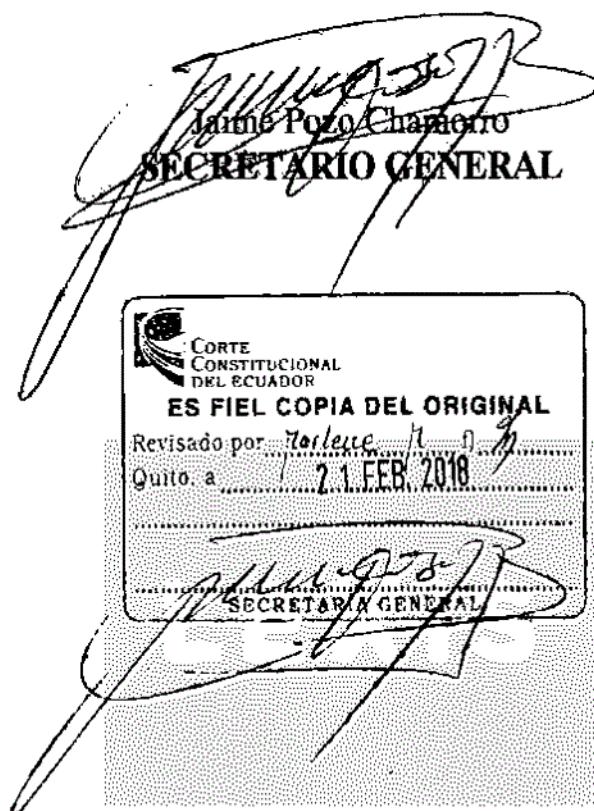
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con

la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 17 de enero del 2018. Lo certifico.

JPCH/msb

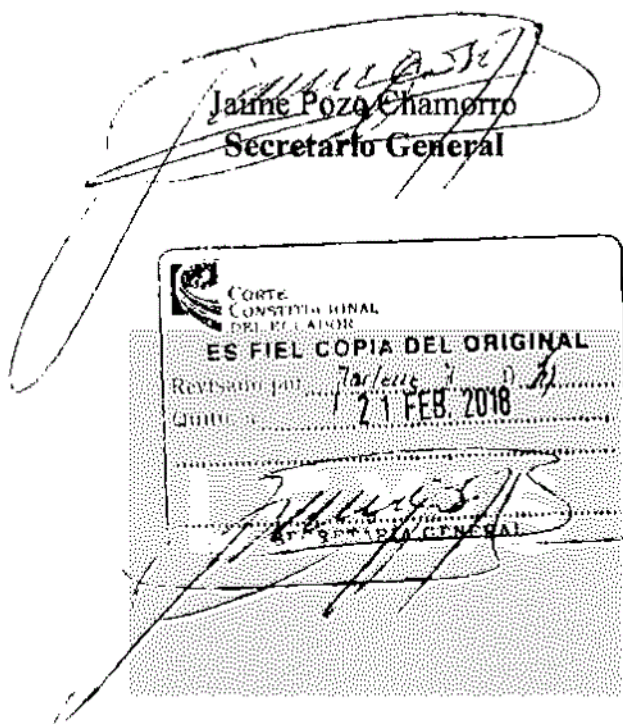




**CASO Nro. 0003-13-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves veinticinco de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ



Quito, D. M. 03 de enero de 2018

**SENTENCIA N.º 001-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0332-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 12 de enero de 2012, el abogado Víctor Anchundia Places, en calidad de intendente de compañías de Guayaquil, presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de segunda instancia emitida el 15 de diciembre de 2011, por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en un proceso de acción de protección.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 587 de 20 de noviembre de 2011, certificó el 24 de febrero de 2012, que en referencia a la acción N.º 0332-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de 23 de marzo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0332-12-EP.

Mediante providencia de 25 de mayo de 2017, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, en calidad de jueza sustanciadora, y en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de abril de 2016, avocó conocimiento de la causa N.º 0332-12-EP; y, dispuso notificar con el contenido de la demanda y de la providencia, a los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su calidad de legitimados pasivos, con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de,



acción extraordinaria de protección propuesta por el legitimado activo, en el término de cinco días desde el momento de la recepción de la notificación. Además, ordenó notificar con dicha providencia a las partes procesales y a la Procuraduría General del Estado.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Conforme lo expuesto en párrafos precedentes, el accionante, abogado Víctor Anchundia Places, en calidad de intendente de compañías de Guayaquil presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia emitida el 15 de diciembre de 2011, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Al respecto expresó que el juicio inició por la demanda de acción de protección, presentada por la señora Blanca Cordero Hernández, de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., en contra de la resolución de intervención N.º SC-IJ-G-11-0015 de 17 de marzo de 2011, emitida por la Superintendencia de Compañías en Guayaquil, que resolvió declarar la intervención de la compañía en cuestión, por estar inmersa en la causal tercera del artículo 354 de la Ley de Compañías.

En razón de lo cual, expresó que en primera instancia, la acción fue negada mediante sentencia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil y Mercantil de Guayaquil; sin embargo de lo cual, en virtud del conocimiento del recurso de apelación en acción de protección; el tribunal de segunda instancia resolvió aceptar la acción incoada, mediante sentencia de 15 de diciembre de 2011, emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Al respecto, considera que como organismo de control, la Superintendencia de Compañías ha dado cumplimiento a sus facultades al observar y analizar que la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., no cumplió con las obligaciones respectivas; por ello, indica que establecieron la sanción de intervención de la compañía mentada. Por lo cual expresa que la actuación de la Superintendencia de Compañías ha sido en observancia a la Ley de Compañías, así como a los reglamentos derivados de la misma; y en ningún momento ha vulnerado derechos constitucionales.

Además, expresa que la señora Blanca Cordero Hernández legitimada activa de la acción de protección, en su demanda ha establecido que la Superintendencia de Compañías no ha cumplido con el numeral primero del artículo 389 de la Ley

de Compañías, que refiere las funciones del liquidador; sin embargo en el presente caso, se nombró un interventor, por tanto, la vulneración respecto a dicho artículo carece de fundamento alguno.

Por lo cual, el accionante establece que, la ausencia de vulneración de derechos en el acto administrativo, emitido por la Superintendencia de Compañías, se corrobora con la falta de motivación en la sentencia de segunda instancia; en tanto, en la misma los administradores de justicia sólo realizaron un relato de los hechos probados, y una reproducción textual de normas jurídicas, sin argumentación que determine vulneración alguna de derechos constitucionales, no existiendo por tal razonamiento y motivación alguna por parte de los administradores de justicia.

En virtud de aquello, el accionante determina que el acto administrativo observó la normativa que establece las facultades como órgano de control a la Superintendencia de Compañías; en aquel sentido, por conexidad considera que el fallo de segunda instancia vulneró también los derechos a la seguridad jurídica, trabajo y tutela judicial efectiva.

#### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

De la argumentación constante en la demanda contentiva de la presente acción extraordinaria de protección, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales, es respecto del artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador, que determina el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Además, por conexidad, se evidencia que el accionante mencionó la vulneración a los derechos al trabajo; tutela judicial efectiva; y, seguridad jurídica, contemplados en los artículos 33; 75; y, 82 *ibídem*.

#### **Pretensión concreta**

Del análisis de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada, la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que el accionante como pretensión expresó:

Por lo expuesto, a fin de reparar integralmente los derechos violentados, requerimos que en sentencia se disponga:



- a) Se sirva declarar improcedente la Acción de Protección, por haber sido planteada indebidamente.
- b) Se revoque la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Guayaquil el 15 de diciembre de 2011, a las 10h04.

### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada por el accionante, es la sentencia de 15 de diciembre de 2011, emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; que, en lo principal determina:

**JUEZ PONENTE:** ABG. MARCO QUIMIS VILLEGAS **VISTOS:** Por el recurso de apelación que interpone la señora BLANCA CORDERO HERNÁNDEZ, por los Derechos que representa de la Compañía Inmobiliaria Oreón S.A., contra la sentencia dictada por el Juez Cuarto de lo Civil del Guayas, de fecha 15 de Agosto del 2011, a las 12h23, dentro de la acción constitucional de Protección No. 383-2011, ha subido en grado la presente causa; la que en virtud del sorteo de ley reglamentario, constante a fs. 12 de ésta instancia, se ha radicado la competencia en esta Sala, y siendo el estado de la causa el de resolver, para hacerlo se considera: **PRIMERO:** Los suscritos Jueces de esta Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, somos competentes para conocer y resolver el presente expediente de Acción de Protección, como Jueces Constitucionales de Segunda Instancia, de conformidad con el artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República, habiéndose interpuesto dentro del término legal el recurso de Apelación, de conformidad con el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) por lo que es viable y admisible.- **SEGUNDO:** En la tramitación de la causa, se han observado las normas establecidas para este tipo de Acción y no se advierte omisión de solemnidad sustancial que pudiera influir en la decisión de la misma, por lo que se confirma su validez. **TERCERO:** De lo revisado y analizado por la Sala, en la especie se observa que: De fs. 8 a 11 de los autos, comparece BLANCA CORDERO HERNÁNDEZ, proponiendo Acción de Protección, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 86 y 88 de la Constitución de la República, y la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en contra de la Superintendencia de Compañías, representada legalmente por el señor Abogado VÍCTOR ANCHUNDIA PLACES. La accionante en su demanda manifiesta: Que la Superintendencia de Compañías, procedió a dictar una Resolución que viola los principios constitucionales, manifiesta además que esta es la vía más adecuada y eficaz, para tutelar y amparar los derechos de su representada, frente a una grave vulneración de los mismos. Que su representada, la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., ha notificado con la Resolución No. SC-IJ-G-0015, con fecha 17 de marzo del 2011, en la que **RESUELVE:** Declarar la intervención de su representada, con el objeto de supervigilar la marcha económica, financiera y propiciar la corrección de las irregularidades advertidas, a fin de evitar perjuicios a sus Accionistas y/o, Terceros por estar incurso en la causal Tercera del Art. 354 de la ley de Compañías, para lo cual se designa Interventor de su Representada, al Ing. Com. José Lynch Pozo.

Que en los antecedentes de la Resolución, se indica que con fecha 9 de diciembre del 2009, Zoila Aurora Flori Sancan, por los derechos que representa de su hijo menor de edad Jorge Isaac Maura Flori, propone la denuncia 025-2009 contra, entre otras, la compañía de la referencia, que la denunciante no cumplió con lo prescrito en el numeral primero del Art. 389 de la ley de Compañías, la que manifiesta: “El Superintendente de Compañías podrá designar interventor, solo en los siguientes casos: 1.- “Si lo solicitare uno o mas accionistas o socios que representen cuando menos el 25% del capital pagado de la Compañía, manifestando que han sufrido, o se hallan en riesgo grave perjuicio por incumplimiento o violación de la ley, sus Reglamentos o Estatutos de la Compañía en que hubieren incurrido, esta o sus administradores. El o los peticionarios deberán comprobar su calidad de titular del porcentaje de capital señalado en el inciso anterior (...)” Indica que el menor de edad Jorge Isaac Maura Flori, no tiene la calidad de accionista de la Compañía Inmobiliaria Oreón S.A.; por lo que solicita que en el término de prueba se ordene a la Intendencia de Compañías, remita la nómina de accionistas de su representada, que la Intendencia de Compañías debió rechazar la denuncia de Zoila Flori Sancan, puesto que nunca se dio cumplimiento a lo exigido en el Art. antes mencionado, que en el 2010 su representada fue objeto de una inspección la misma que fue realizada por Cecilia Almeida; que se solicite a la Intendencia de Compañía envíe copia de dicho informe, que una Compañía no puede estar sujeta a dos inspecciones al mismo tiempo. Manifiesta que su representada ha cumplido con las obligaciones por la ley de compañías, como es la presentación del Balance General anual, que se solicite así mismo copia a la Intendencia de Compañías los balances presentados del 2009, que los del 2010 tiene plazo hasta el 30 de Abril para presentarlos. Que el acto público impugnado, está contenido en la Resolución No. SC-IJ-G-11-0015, que dictó la Superintendencia de Compañías el 17 de marzo del 2011. Que la Resolución impugnada vulnera derechos constitucionales, como derecho a la libertad, derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Que la Superintendencia de Compañías le corresponde garantizar la seguridad jurídica y que han sido violadas, que declara el Art. 76 numeral 1 de la constitución. Que como medida cautelar solicita se disponga la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, conforme lo determina el Art. 13.5 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Solicita que en sentencia se declare la violación de sus derechos constitucionales y que se deje sin efecto la Resolución No. SC-IJ-G-11-0015, emitida por la Superintendencia de Compañías. Que declara bajo juramento no haber presentado otra acción de protección de derecho, sobre el mismo caso. CUARTO: Aceptada al trámite la Acción, el Juez a-quo convocó a las partes a Audiencia Pública, previa notificación a la parte accionada y al señor Procurador General del Estado, la misma que fue realizada con el 13 de Junio del 2010 a las 10h09 que obra de fs. 79 a 89vta, a la que concurren las partes para hacer valer sus derechos; Las partes han aportado a su favor todo cuanto han creído pertinente favorable para ser analizado por el Juzgador; siendo que por la parte accionante en su intervención, través de su Defensora, manifiesta: “Que la Resolución que impugna, viola derechos constitucionales, causa grave daño y está dado por un funcionario público no judicial, procede en derecho la acción propuesta como lo establece la constitución y así de manera expresa y como medida solicito resolver en sentencia”. Por la parte accionada a través de su Defensora manifiesta; Que la accionante señala, que la Superintendencia de Compañía



ha dictado una resolución de intervención No. SC-IJ-G-11-0015, del 17 de marzo del 2011, en la cual se resuelve declarar la intervención de la compañía por ella representada, por estar incurso en la causal tercera del Art. 354 de la ley de compañías; señala además que en los antecedentes de la resolución, se menciona que con fecha 9 de diciembre del 2009, Zoila Aurora Flori Sančan, por los derechos que representa de su hijo menor de edad Jorge Isaac Maura Flori, presentó una denuncia en contra de la compañía referida; la accionante manifiesta que la Superintendencia, no ha cumplido con lo prescrito en el numeral primero del Art. 389 de la ley de compañías; esto es, que se designará un interventor cuando lo solicitaré uno o más accionistas que representen cuando menos el 25% del capital pagado de la compañía, manifiesta que dicho Art. se refiere a las funciones del liquidador y no a la designación del interventor, que el Art. invocado no es el correcto. Que la accionante manifiesta que el menor no tiene la calidad de Accionista de la Compañía Inmobiliaria Oreón, indica que esta alegación por parte de la accionante, es totalmente falsa, ya que cuando se presentó la denuncia en esta entidad, se la hizo agregando a la misma una posesión efectiva del menor Jorge Maura Flori, sobre los derechos del señor Jorge Hernán Maura Ruiz, que la accionante está reconociendo que el menor tiene todos los derechos que por ley le corresponde como heredero"...sic. Que esta acción de protección no procede por cuanto existe otro mecanismo de defensa judicial al que debía haber acudido la accionante, que es el Contencioso administrativo, porque se está analizando cuestiones de mera legalidad. Solicita expresamente se sirva negar la acción de protección por improcedente; que se tenga como prueba favorable del accionado, todo aquello que le fuere favorable e impugna de falso todo aquello que le fuere desfavorable constantes en los anexos en el expediente y los que anexare; mientras que por parte de la Procuraduría General del Estado, a través de su Abogado manifiesta: Que tal como lo manifiesta la Abogada de la parte accionada, no se ha violado ningún derecho constitucional a la accionante. Por otro lado es indispensable señalar que el demandado ha obrado en virtud de lo que estipula el Art. 226 de nuestra constitución, Art. que tiene la facultad a todos los servidores del Estado obrar en virtud de las facultades y competencias que le otorga la ley y la constitución, porque el demandado en ningún momento ha abusado del derecho o ha obrado fuera de la ley, toda vez que la ley de compañías dentro de sus artículos, establecen sus facultades y competencias. Que de lo revisado del proceso se establece que el accionado ha obrado respetando y actuado respetando lo establecido en el Art. 82, de nuestra constitución, concordante con el Art. 25 del Código Orgánico de la Función Judicial. Concluida la audiencia el Juez recibe la causa a prueba por el término de seis días, presentando las partes las pruebas que obran de autos. QUINTO: El Art. 82 de la Constitución de la República. "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Siendo el objetivo principal de la acción de protección, que en lo sustancial se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los jueces constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendentes a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública que haya causado un daño grave o irreparable que viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la constitución o en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el Ecuador. Dentro de este contexto para que pueda interponerse esta acción, resulta imprescindible que concurren tres elementos



esenciales: a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la constitución o instrumento internacional de protección de derechos humanos, vigente; y, c) Que haya ocasionado un daño grave o irreparable. De la revisión del contenido del proceso se puede establecer que en esta acción se encuentran reunidos estos tres elementos que son requisitos sinequanon. El Art. 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, en sus literales a) y c), establece que la acción no procede: 1. “Cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de derechos; y, 2 cuando se trata de providencias judiciales”, lo cual no es del caso; en la presente acción, las partes ejercieron el derecho a la defensa constitucional establecido en el Art. 76 numeral 7 de la Constitución; y, siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia, consagrando los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal; garantías contempladas en la Constitución, aplicando el principio de imparcialidad, debiéndose resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes, sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes. En la especie, procede la Acción de Protección tal como lo establece el Art. 88 de la Constitución de la República teniendo como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución; pudiéndose interponer cuando exista una vulneración de dichos derechos constitucionales; pues los operadores de justicia convertidos en Jueces Constitucionales, en mérito de la supremacía de la ley consagrados en los artículos 424, 425, y 426 de la Constitución de la República, siendo que, del análisis del proceso se ha podido establecer que la Superintendencia de Compañías mediante la Resolución No. SC-II-G-11-0015, que dictó la Superintendencia de Compañías el 17 de marzo del 2011, la misma que vulnera derechos constitucionales, como derecho a la libertad, derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Que la Superintendencia de Compañías en vez de garantizar la seguridad jurídica de la Compañía Inmobiliaria Oreón S.A., ha violado lo establecido en el Art. 76 numeral 1 de la constitución, al conculcar sus derechos inobservando la máxima de Non bis in idem; por lo que resulta injustificable el proceder por parte de la accionada al coartar el derecho al trabajo. Por estas consideraciones, la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por la accionante, REVOCA, la sentencia recurrida y en su lugar declara con lugar la acción de protección propuesta por Blanca Cordero Hernández, representante de la Inmobiliaria Oreón S.A., dejándose sin efecto la Resolución No. SC-II-G-11-0015, que dictó la Superintendencia de Compañías el 17 de marzo del 2011. Devuélvase el proceso al juez de origen para su ejecución y cumplimiento. Así mismo, la Secretaria Relatora de esta Sala envíe copia certificada de la misma a la Corte Constitucional conforme lo estipula el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República. Cúmplase con las formalidades legales.- Publíquese y Notifíquese.-



## **Informes presentados**

### **Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

De conformidad con la razón sentada a foja 23 del expediente constitucional por parte de la actuaria de la jueza constitucional sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra, se desprende que los legitimados pasivos fueron debidamente notificados el 29 de mayo de 2017, mediante oficio N.º 063-PBS-SUS-CC-2017 con el auto de 25 de mayo de 2017.

En dicho auto, se solicitó a las autoridades jurisdiccionales correspondientes que en el término de cinco días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. No obstante de aquello, de la revisión del expediente se evidencia que no se ha remitido dicho requerimiento a este Organismo.

### **Procuraduría General del Estado**

A foja 31, compareció el 9 de junio de 2017, el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado; y, señaló casillero constitucional para recibir notificaciones.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, literal c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

## Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador así como en la jurisprudencia de este Organismo, tiene como finalidad que las vulneraciones de derechos constitucionales **no** queden sin ser debidamente reparadas, por lo que es factible que las **sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriadas**, puedan ser objeto de examen por parte del más alto **órgano de control de constitucionalidad**, esto es, la Corte Constitucional.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del **análisis** que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones **judiciales**.

## Determinación del problema jurídico planteado

Con las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, este Organismo establece el siguiente problema jurídico:

La **sentencia emitida el 15 de diciembre de 2011**, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el **derecho** a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?

## Análisis constitucional del problema jurídico

La **sentencia emitida el 15 de diciembre de 2011**, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el **derecho** a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?

Para iniciar con el análisis del primer problema jurídico planteado, es necesario conocer el **contenido del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**. En tal sentido, el artículo 76 numeral 7 literal 1) prescribe lo siguiente:

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



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

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

De lo citado, este Organismo observa que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación es un derecho que el Estado ecuatoriano debe garantizar a la ciudadanía, con el objeto de que los poderes públicos, en las decisiones que involucren derechos y obligaciones de las personas, desarrollen argumentos, para que la población conozca las razones jurídicas que han sido determinantes para la adopción de una decisión, y así no exista arbitrariedad.

Por tal motivo, la Corte Constitucional del Ecuador, como el máximo órgano de justicia constitucional, ha establecido que los requisitos mínimos que debe contener una resolución para que cumpla con el derecho constitucional a la motivación, son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

Al respecto, ha señalado:

El primer elemento de la motivación es la **razonabilidad**, que consiste en que las decisiones emitidas por la autoridad competente deben ser fundamentadas no solo en los principios constitucionales y en normas infra constitucionales sino que también deben ser sustentadas enmarcándose en la naturaleza del proceso. La Corte Constitucional, ha señalado que este parámetro hace referencia a la determinación de fuentes que el juzgador utiliza como fundamento de la resolución judicial.

El segundo elemento de la motivación es la **lógica**, que en cambio tiene relación directa con la vinculación de los elementos ordenados y concatenados, lo que permite elaborar juicios de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución en base a las circunstancias fácticas que se presentan en cada caso; este debe regirse sobre los hechos puestos a consideración con el fin de que mediante la recurrencia de las fuentes del derecho aplicables al caso, se pueda obtener una sentencia con criterio jurídico que incorpore aquellas fuentes con su conocimiento y los hechos (...).

Finalmente, el tercer elemento de la motivación es la **comprensibilidad**, a la cual se la entiende como el hecho de que los juzgadores garanticen el entendimiento y comprensión directa de la decisión judicial a través del uso de un lenguaje claro ...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 239-16-SEP-CC, causa N.º 0887-15-EP

En aquel sentido, teniendo en consideración el contenido de los parámetros del derecho a la motivación, la Corte Constitucional del Ecuador, procede a analizar cada uno de éstos a fin de determinar si ha tenido lugar o no la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de la motivación; en atención a la alegación principal del accionante, que considera que la sentencia de segunda instancia no contiene un análisis de vulneración de derechos respecto al acto administrativo, emitido por la Superintendencia de Compañías; en tanto, en la misma los administradores de justicia solo realizaron un relato de los hechos probados, y una reproducción textual de normas jurídicas, sin argumentación alguna que determine la existencia de vulneración de derechos, incumpliendo de esta manera con el derecho de las partes a recibir un fallo motivado.

Teniendo en consideración aquello, a continuación, la Corte Constitucional del Ecuador analizará los tres parámetros de la motivación.

### Razonabilidad

La razonabilidad, como parámetro de la garantía de la motivación, se comprende como la enunciación de las fuentes de derecho que deben realizar los administradores de justicia en sus decisiones, así como la relación de éstas con la naturaleza de la acción o recurso puesto en su conocimiento.

Considerando lo expuesto, este Organismo procede a analizar la sentencia emitida el 15 de diciembre de 2011, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual, se encuentra desarrollada en cinco considerandos. A continuación, esta Corte Constitucional procederá a referirse a aquellos en los que el administrador de justicia identificó las fuentes de derecho en las que soportó su decisión de aceptar la acción de protección.

Así, en el primer considerando la Sala citó los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, el 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, el 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; que se refieren a que las sentencias de primera instancia emitidas en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, en este caso de acción de protección, podrán ser apeladas ante la Corte Provincial de Justicia; y, en el ámbito convencional, respecto a la protección judicial de las personas.

En el considerando quinto, la Sala citó el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece el derecho a la seguridad jurídica, que se



fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes.

De igual forma, se refirió al artículo 50 de las Reglas para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, que determina:

**Art. 50.- Improcedencia de la acción.-** La acción de protección no procede:

- a) Cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente, la vía administrativa;
- b) Cuando la indemnización de perjuicios sea la pretensión principal, siempre que esta no sea la única alternativa para la reparación integral;
- c) Cuando se trate de una interposición abusiva, temeraria, maliciosa o fraudulenta de la acción de protección;
- d) En caso de duda respecto al agotamiento o no de las acciones ordinarias, se admitirá a trámite la demanda de protección, sin perjuicio de las eventuales sanciones por la interposición abusiva o temeraria de la acción; y,
- e) Cuando se trate de providencias judiciales.

En este contexto las autoridades jurisdiccionales hicieron referencia a los artículos 76 numeral 7; y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa en general; y la acción de protección que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse ante la vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial.

Además, se refirió a los artículos 424, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador que establecen la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma en el Ecuador; y finalmente respecto de la referida Norma Suprema la Sala citó el artículo 76 numeral 1 *ibídem* que establece el derecho al debido proceso, en su garantía de que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Considerando lo expuesto, este Organismo determina que los administradores de justicia fundamentaron su decisión, en prescripciones normativas constitucionales, así también de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las Reglas de procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

Respecto a las referidas reglas, es menester expresar que fueron publicadas mediante Registro Oficial Suplemento N.º 466 de 13 de noviembre de 2008; y que posteriormente, mediante Registro Oficial Suplemento N.º 52 de 22 de octubre de 2009, se publicó la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuya Disposición Transitoria Segunda determina:

Las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, expedidas en uso de sus atribuciones por el Pleno de la Corte, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 466 de 13 de noviembre de 2008, tienen validez jurídica para las causas constitucionales ingresadas hasta antes de la vigencia de esta Ley, sin perjuicio de aplicar los trámites y términos de esta ley en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales.

Al respecto, se evidencia que la causa en la cual se emitió la decisión que se analiza, inició mediante la presentación el 4 de mayo de 2011 (foja 12 del expediente de primera instancia) de la demanda de acción de protección por parte de la señora Blanca Cordero Hernández, por los derechos que representa de la compañía INMOBILIARIA OREÓN S.A. Por tanto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional era la fuente normativa pertinente a la acción que resolvió dicha Sala, y no las Reglas de procedimiento para el ejercicio de las Competencias del a-Corte Constitucional para el período de transición.

Considerando aquello, la Corte Constitucional del Ecuador, determina que los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no se han referido a fuentes de derecho, que guarden pertinencia con la naturaleza de la acción puesta en su conocimiento.

En virtud de aquello, este Organismo establece que la sentencia emitida el 15 de diciembre de 2011, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no observó el requisito de la razonabilidad.

### Lógica

El segundo parámetro para que una decisión observe el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es la lógica, entendida como el requisito que se cumple cuando los argumentos desarrollados por las autoridades son coherentes y concatenados entre sí y con la conclusión final. Adicionalmente, el parámetro de la lógica demanda verificar el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa requerido por el Derecho para adoptar la decisión final.



Considerando aquello, se determina que los argumentos centrales efectuados por los administradores de justicia, para aceptar el recurso de apelación y por ende revocar la sentencia recurrida y en consecuencia declarar con lugar la acción de protección puesta en su conocimiento, se encuentran establecidos en el considerando quinto de la sentencia objeto de estudio, en los siguientes términos:

Dentro de este contexto para que pueda interponerse esta acción, resulta imprescindible que concurren tres elementos esenciales: a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la constitución o instrumento internacional de protección de derechos humanos, vigente; y, c) Que haya ocasionado un daño grave o irreparable. De la revisión del contenido del proceso se puede establecer que en esta acción se encuentran reunidos estos tres elementos que son requisitos sinequanon. (resaltado fuera del texto original). El Art. 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, en sus literales a) y c), establece que la acción no procede: 1. “Cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de derechos; y, 2 cuando se trata de providencias judiciales”, lo cual no es del caso; en la presente acción, las partes ejercieron el derecho a la defensa constitucional establecido en el Art. 76 numeral 7 de la Constitución; (resaltado fuera del texto original) y, siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia, consagrando los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal; garantías contempladas en la Constitución, aplicando el principio de imparcialidad, debiéndose resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes, sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes. En la especie, procede la Acción de Protección tal como lo establece el Art. 88 de la Constitución de la República teniendo como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución; (resaltado fuera del texto original) pudiéndose interponer cuando exista una vulneración de dichos derechos constitucionales; pues los operadores de justicia convertidos en Jueces Constitucionales, en mérito de la supremacía de la ley consagrados en los artículos 424, 425, y 426 de la Constitución de la República, siendo que, del análisis del proceso se ha podido establecer que la Superintendencia de Compañías mediante la Resolución No. SC-IJ-G-11-0015, que dictó la Superintendencia de Compañías el 17 de marzo del 2011, la misma que vulnera derechos constitucionales, como derecho a la libertad, derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. (resaltado fuera del texto) Que la Superintendencia de Compañías en vez de garantizar la seguridad jurídica de la Compañía Inmobiliaria Oreón S.A, ha violado lo establecido en el Art. 76 numeral 1 de la constitución, al conculcar sus derechos inobservando la máxima de Non bis in ídem; por lo que resulta injustificable el proceder por parte de la accionada al coartar el derecho al trabajo. Por estas

consideraciones, la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

De lo expuesto, se evidencia que los jueces de segunda instancia, únicamente llegaron a conclusiones, sin realizar argumentos que permitan determinar que la resolución de la Superintendencia de Compañías, ha vulnerado derechos constitucionales, tales como el derecho a la libertad; derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; así como la garantía contemplada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución.

En este contexto, es menester expresar que, mediante sentencia N.º 001-16-PJO-CC emitida dentro del caso N.º 0530-10-JP, este Organismo expresó:

#### IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE

1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

2. La Corte Constitucional considera que la regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos.

En este punto, conviene precisar, que aun cuando el criterio constante en la decisión antes señalada fuere posterior a la decisión objeto de estudio; su referencia es pertinente, en tanto la misma constituye un producto de la interpretación auténtica de la Constitución de la República por parte del máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia, la Corte Constitucional, y además afianza la naturaleza jurídica de la acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República como garantía jurisdiccional.

Continuando con el análisis del caso *sub júdice*, se evidencia con claridad, que las autoridades jurisdiccionales que se encuentren en conocimiento de una acción de protección, están en la obligación de realizar un análisis a profundidad sobre la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales, previo a la adopción de determinada decisión.



Particular que conforme lo expuesto en párrafos precedentes no tuvo lugar, toda vez que del contenido integral de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, las autoridades jurisdiccionales no realizaron análisis alguno tendiente a determinar si en el caso puesto en su conocimiento tuvo lugar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.

Evidenciándose a su vez, que la conducta de los operadores de justicia provinciales no fue coherente con la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento -acción de protección-, en tanto se encontraban en la obligación de realizar un estudio a profundidad respecto de la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, previo a realizar cualquier consideración; en la especie el derecho alegado como vulnerado -desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, contemplado en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador- respecto al cual conforme se citó *ut supra* no se pronunció el órgano jurisdiccional en la decisión judicial hoy impugnada.

En tal virtud, este Organismo en atención a que el parámetro objeto de estudio, guarda relación con la armonía, coherencia que debe guardar la conducta de la o las autoridades jurisdiccionales con la naturaleza, objeto de la acción puesta en su conocimiento, concluye que el requisito de la lógica no fue observado.

### **Comprensibilidad**

Un último parámetro en el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la presente resolución judicial, es el parámetro de la comprensibilidad, que se caracteriza por el uso de un lenguaje claro en la decisión; así como también, respecto de la forma en que la autoridad jurisdiccional exterioriza su razonamiento.

Al respecto, la Corte Constitucional evidencia que el análisis efectuado por la autoridad jurisdiccional en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, no es claro en cuanto a la utilización de fuentes normativas pertinentes con la acción de protección, así como a la ausencia de premisas argumentativas que permitan determinar los razonamientos por los cuales los jueces de segunda instancia resolvieron aceptar el recurso de apelación y por tal dejar sin efecto la sentencia de primer nivel; y, en consecuencia declarar con lugar la acción de protección puesta en su conocimiento.

En razón de lo cual, este Organismo establece que la inobservancia de los parámetros de la razonabilidad y la lógica, no permitieron la claridad en la exposición de los argumentos expuestos por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Por lo tanto, la Corte Constitucional del Ecuador establece que la sentencia analizada en el caso concreto, no cumplió con el parámetro de la comprensibilidad en la garantía de la motivación.

En virtud de aquello, una vez que esta Corte Constitucional ha determinado la inobservancia de los parámetros de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad; concluye que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador, en la sentencia de 15 de diciembre de 2011, emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De conformidad con las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; y en observancia del principio *iura novit curia*<sup>2</sup>, cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos, este Organismo considera fundamental emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la garantía constitucional presentada.

En aquel contexto, esta Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva<sup>3</sup>... [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de

<sup>2</sup> Este principio ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional en varios de sus fallos, entre los cuales están: Sentencia N.° 164-15-SEP-CC, caso N.° 0947-11-EP; sentencia N.° 085-13-SEP-CC, caso N.° 1344-12-EP; sentencia N.° 002-09-SAN-CC, caso N.° 0005-08-AN.

<sup>3</sup> La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras



la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección]<sup>4</sup>.

De la transcripción que precede se desprende que, en atención a la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección y a los principios *iura novit curia*, economía procesal, concentración, celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y con la finalidad de evitar un retardo innecesario de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a los derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado.

En este sentido, es importante puntualizar que la sentencia de segunda instancia resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas. Ante ello, esta Corte Constitucional estima necesario examinar si la sentencia en cuestión vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, para cuyo efecto, se planteará y resolverá el siguiente problema jurídico:

**La sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas, ¿vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador?**

En este sentido, el derecho al debido proceso, en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, se encuentra contenido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador en los siguientes términos:

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 (...):

---

que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 175-15-SEP-CC, caso No. 1865-12-SEP-CC

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

Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 169-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1152-11-EP, ha manifestado lo siguiente:

La **disposición constitucional** referida busca establecer un límite a la actuación **discrecional** de los poderes públicos y procura que sus acciones se ajusten a la **normativa vigente**, garantizando el cumplimiento efectivo de los derechos de las partes **dentro de un proceso administrativo o judicial** en el que se ventila una controversia. De esta manera, la garantía de cumplimiento de las normas representa el presupuesto del **debido proceso** que exige de parte de las autoridades correspondientes la **observancia y correcta aplicación** de las normas preestablecidas por el ordenamiento jurídico, **de tal forma** que los derechos de las partes sean efectivamente tutelados.

Por otro lado, se establece que por el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, establecido en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, este derecho guarda relación con el de seguridad jurídica establecido en el artículo 82 *ibídem*, en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y **en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes**”.

Por tanto, **se debe tener en consideración** que la seguridad jurídica, otorga certeza a la población por la existencia de normas preestablecidas que deben ser debidamente observadas por parte de las autoridades competentes.

Teniendo en **consideración** lo expuesto, corresponde entonces analizar el caso concreto, para lo cual es menester referirnos al contenido de la sentencia emitida en primera instancia:

JUZGADO CUARTO DE LO CIVIL DE GUAYAS. Guayaquil, lunes 15 de agosto del 2011, las 12h23. VISTOS: De fojas 8 a 11 comparece BLANCA CORDERO HERNANDEZ , por los derechos que representa de la Compañía INMOBILIARIA OREON S.A. conforme lo justifico con la copia de mi nombramiento debidamente escrito que acompaño (...). Siendo el estado de la causa el de resolver, para hacerlo se considera: PRIMERO.- El suscrito Juez es competente para conocer y resolver el **presente juicio**, como Juez Constitucional, de acuerdo con el artículo 86.2 y 88 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Art 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (...) QUINTO.- De la **revisión del proceso** se determina que la Superintendencia de Compañías, fundamenta su **resolución** en que la Compañía INMOBILIARIA OREON S.A., se encuentra



incurra en la causal de intervención y la declara con el objeto de supervigilar la marca económica financiera y propiciar la corrección de las irregularidades advertidas, a fin de evitar perjuicios a sus accionistas y/o terceros, de conformidad con el Art. 357 de la Ley de Compañías, esta medida, solo durará el tiempo necesario para superar la situación anómala de la compañía, sin perjuicio de la facultad conocida al Superintendente de Compañías, por el artículo 269 de la Ley de Compañías; SEXTO.- Dentro de éste contexto para que pueda interponerse esta acción resulta imprescindible que concurren tres elementos esenciales: a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la Constitución o instrumento internacional de protección de derechos humanos, vigentes; y, c) Que haya ocasionado un daño grave o irreparable. De la revisión del contenido del proceso se puede establecer que en esta acción no se encuentra reunidos los tres elementos que son requisitos sine qua non para la presente acción. El art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece la improcedencia de la acción de los cuales hace referencia a la reclamación de derechos, así también destaca cuando se trata de providencia judiciales. Que las pretensiones de la accionante al manifestar: ... que se ha violado el derecho a la libertad y que la Superintendencia de Compañías ha violado la seguridad jurídica, no han sido justificado, ya que la Resolución N° SC-IJ-11 0015 dictada con fecha 17 de marzo de 2001 por la institución mencionada, son asuntos de carácter administrativo que se regulan por leyes y reglamentos, por tanto son actos que deben ser impugnados por la vía judicial como así establece el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Art. 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de Transición, específicamente en el literal a) que establece que éstas no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa; así mismo, lo señala el Art. 173 de la Constitución de la República. Por lo tanto, la institución de la Acción de Protección Constitucional no puede ni debe ser desnaturalizada y confundida con una acción residual y peor puede ser utilizada como medio para presentar este tipo de reclamos, sino cuando se haya violado o se vaya [sic] violentar eminentemente un derecho consagrado en la Constitución, violación que en este caso, no se configurado en el acto administrativo impugnado. Por lo demás existen otras vías a las que, la reclamante o las personas que se sientan afectadas injustamente por un acto administrativo puedan recurrir, conforme con lo dispuesto en los arts. 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, es decir, los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten..., impugnación: “En todo caso quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa”. El Doctor Luis Cueva Carrión, en su obra Acción Constitucional Ordinaria de Protección, dice: “La acción de protección no procede si existen vías judiciales ordinaria para la reclamación de los derechos, ... lo que significa que la acción de protección procede ante la inexistencia de vías en el proceso común, página 209-210 “Igualmente el pleno del Tribunal Constitucional, en resolución N° 46-2001 TP, en el caso 035-2001-RA se ha pronunciado “... el amparo como proceso cautelar de Derechos Subjetivos Constitucionales, no es una acción mediante la cual se puede reemplazar procedimientos instituidos por el ordenamiento jurídico o la misma

Constitución” En mérito de las razones expuestas, “...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA ...” se declara sin lugar la presente Acción Constitución de Protección, por lo expuestos en los considerandos Quinto y Sexto de esta Resolución, dejándose a salvo el derecho de los accionante a acudir a los órganos administrativos y judiciales correspondientes. Hágase Saber.

Por lo expuesto, considerando el contenido del derecho establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador; así como la transcripción de la sentencia de primera instancia, para analizar la misma, es menester referirnos a las principales fuentes de derecho citadas por el juez de primera instancia, para aceptar la acción de protección.

Así, se determina que la sentencia se encuentra desarrollada en seis considerandos, de los cuales se analizarán aquellos que contienen las principales fuentes de derecho en las que fundó su decisión el administrador de justicia.

En dicho sentido, se evidencia que en el considerando primero, el juzgador citó los artículos 82 numeral 2 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos que determinan la competencia para conocer la acción de protección, por parte de cualquier juez o jueza del lugar en que se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos; y la protección judicial hacia las personas; y se declaró competente para conocer la acción incoada.

Luego, en el considerando quinto, el administrador de justicia citó los artículos 269 y 357 de la Ley de Compañías, que respectivamente establecen:

**Artículo 269.-** La renuncia del cargo de administrador surte sus efectos, sin necesidad de aceptación, desde el momento de su conocimiento por parte del consejo de administración, si lo hubiere, o del organismo que hiciere sus veces. Si se tratare de administrador único, no podrá separarse del cargo hasta ser legalmente reemplazado, a menos que hayan transcurrido treinta días desde aquel en que presentó la renuncia.

**Artículo 357.-** La actuación del interventor se concretará a propiciar la corrección de las irregularidades que determinaron su designación, procurar el mantenimiento del patrimonio de la compañía y evitar que se ocasionen perjuicios a los socios, accionistas o terceros. Sólo durará el tiempo necesario para superar la situación anómala de la compañía, sin perjuicio de la facultad concedida al Superintendente por el artículo 369 de esta Ley.



Al respecto, señaló que en dicha normativa se fundamentó la Superintendencia de Bancos para emitir su resolución; en tanto, se constituye en causales en virtud de las cuales, la referida entidad pública tiene competencia para la intervención de la empresa de la entonces accionante; y para aquello indica que se han detallado aspectos por los cuales, consideró la Superintendencia, la intervención para proteger los derechos de los accionistas y de terceros.

Posteriormente, en el considerando sexto, el juez citó el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece la improcedencia de la acción de protección “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.”; y lo relacionó de forma transversal con el artículo 50 de las Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional del Ecuador. Adicionalmente, se refirió al artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “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.”.

Finalmente, se refirió a los artículos 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que respectivamente establecen el principio de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos; y, su impugnación en la vía judicial como en la administrativa; para finalmente resolver declarar sin lugar la acción de protección.

De lo expuesto, este Organismo observa del contenido de la decisión objeto de estudio, que la autoridad jurisdiccional de instancia, en su argumentación determinó que el caso puesto en su conocimiento no procedía en tanto el acto puede ser impugnado en otras vías judiciales.

Al respecto, conforme se estableció en el problema jurídico desarrollado *ut supra*, este Organismo estableció que es obligación de las autoridades jurisdiccionales, en conocimiento de una acción de protección, analizar la vulneración o no de derechos constitucionales, según lo contemplado en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC emitida dentro del caso N.º 0530-10-JP, misma que, aunque es posterior a la emisión de la sentencia que se analiza, es pertinente su análisis conforme lo manifestado en párrafos precedentes.

Adicionalmente, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0380-10-EP, que de igual forma, aunque es posterior al inicio del caso concreto, es menester expresar su contenido, en tanto, respecto del artículo 42 numeral 4 del

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional expresó:

4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz<sup>9</sup>. Con respecto a esta causal es importante anotar que si una persona presenta una acción de protección, es porque considera que las demás vías de resolución judicial del caso son inadecuadas o ineficaces, por lo que carecería de sentido establecer como requisito para la presentación de la acción, el que dicho particular conste expresamente en la demanda, so pena de contravenir el principio de formalidad condicionada. La prueba de que la vía no es la adecuada y eficaz, se la debe actuar en el momento procesal de la etapa probatoria, por tanto, se requiere necesariamente de la sustanciación de la causa, consecuentemente esta es una causal de improcedencia.

En este sentido, conforme lo señalado, sobresale del contenido de la decisión objeto de estudio, que el administrador de justicia de primera instancia, en conocimiento de la acción de protección presentada por la accionante, no se pronunció sobre las alegaciones de vulneración de derechos constitucionales formuladas por la accionante, y en virtud de aquello, se limitó en su decisión a expresar que no se han agotado las vías pertinentes para reclamar su pretensión, sin mediar un análisis de derechos constitucionales, desconociendo en tal sentido, el objeto de la garantía jurisdiccional de acción de protección, en el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, y que procede ante la vulneración de derechos constitucionales por la acción u omisión de cualquier autoridad pública no judicial.

Es decir, se evidencia que la autoridad jurisdiccional, no cumplió su deber constitucional de realizar un estudio a profundidad de los hechos puestos en su conocimiento, a fin de determinar en debida forma si tuvo o no lugar la o las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas, conforme el contenido en sí mismo del artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por otro lado, a pesar que el administrador de justicia se refirió al contenido de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, incurre en el error referido en el problema jurídico desarrollado *ut supra*, en tanto fundamenta también su decisión en las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, que para el caso concreto, ya no eran pertinentes.

Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador, determina que la sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía que



corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador

Una vez que se ha determinado que, tanto la sentencia de segunda instancia emitida el 15 de diciembre de 2011, por parte de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, como la sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas, han vulnerado respectivamente el derecho a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador; así como, la obligación que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinado en el artículo 76 numeral 1 *ibídem*, corresponde emitir un pronunciamiento respecto a la reclamación contenida en la acción de protección en referencia, con la finalidad de verificar si efectivamente, existe la vulneración de derechos invocados.

De la lectura integral de la demanda de acción de protección (fojas 8 a 11 del expediente de primera instancia) presentada por la accionante, se evidencia que señaló que la Resolución N.º SC-II-G-11-0015 emitida por la Superintendencia de Compañías el 17 de mayo de 2011<sup>5</sup>, vulneró el derecho establecido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “El derecho a desarrollar actividades económicas, de forma individual o colectiva conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.”

Al respecto expresó que la resolución cuya vulneración de derechos se pretende, tiene como fundamento que con fecha 9 de diciembre de 2009, la señora Zoila Aurora Flori Sancan, por los derechos que representa de su hijo menor de edad Jorge Isaac Maura Flori, propuso denuncia en contra, entre otras, de la Compañía INMOBILIARIA OREON S.A.

Sin embargo, considera que la Superintendencia analizó que dicho menor no tenía la calidad de accionista de la compañía en mención; y por lo tanto no podía presentar la referida denuncia, desconociendo en tal sentido el artículo 389 numeral 1<sup>5</sup> de la Ley de Compañías que determina:

<sup>5</sup> La accionante mencionó el artículo 389 numeral 1 de la Ley de Compañías, sin embargo revisado el contenido, se establece citó el mencionado artículo, pero de la Ley de Compañías publicada en el Registro Oficial N.º 389 de 28 de julio de 1977. Al respecto, es menester expresar que dicha Ley, fue sustituida por la codificación publicada en el Registro Oficial N.º 312 de 5 de noviembre de 1999; y en la codificación, el referido artículo se encuentra con el número 354 numeral 1. En dicho sentido, se entenderá que la

Art. 354.- Tratándose de una compañía sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia de Compañías y Valores ésta podrá declarar a la misma en estado de intervención y designará uno o más interventores para aquella, solamente en los siguientes casos:

1. Si lo ~~solicita~~ uno o más accionistas o socios que representen cuando menos el diez por ciento del capital pagado de la compañía, manifestando que han sufrido o se hallan en riesgo de sufrir grave perjuicio por incumplimiento o violación de la Ley, sus reglamentos o el estatuto de la compañía, en que hubieren incurrido ésta o sus administradores.

El o los peticionarios deberán comprobar su calidad de titulares del porcentaje de capital señalado en el inciso anterior; indicar, con precisión, las violaciones o incumplimiento de la Ley, sus reglamentos o el estatuto de la compañía que motiven el pedido y expresar las razones por las que tales hechos les ocasionan o pueden ocasionarles perjuicio.

Además expresó que la compañía en el año 2010 fue objeto de una inspección, la misma que fue practicada y realizada por la inspectora Cecilia Almeida, quien concluyó su informe. Por tanto, una compañía no puede estar sujeta a dos inspecciones por una denuncia presentada por una persona que no tiene la calidad para hacerla, de conformidad con lo establecido en la normativa.

Finalmente expresó, que se vulneró dicho derecho constitucional, en razón que jamás se le ha negado documentación a la Superintendencia de Compañías, en tanto no es responsabilidad de la compañía que el requerimiento no fuese realizado a las autoridades sino solo a un trabajador de la misma, que no ostenta dichas calidades.

En razón de aquello solicitó se deje sin efecto la Resolución N.º SC-IJ-G-11-0015 emitida por la Superintendencia de Compañías, en razón que por conexidad también ha vulnerado el derecho a la libertad de contratación; libertad de trabajo; y, seguridad jurídica, contemplados respectivamente en los artículos 66 numerales 16 y 17; y, 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

En tal virtud, esta Corte Constitucional formula el siguiente problema jurídico:

**¿La Resolución N.º SC-IJ-G-11-0015 de 17 de mayo de 2011, dictada por la Superintendencia de Compañías, vulneró el derecho a desarrollar**

---

accionante se refirió al artículo 354 numeral 1, en tanto dicha numeración corresponde actualmente al contenido referido por la accionante en su demanda de acción de protección; en razón de aquello, la cita se referirá a la actual normativa.



**actividades económicas, en forma individual o colectiva conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, contemplado en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador?**

En este sentido, el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 15. El derecho a **desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.**”

Al respecto, este Organismo mediante sentencia N.º 155-15-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1212-12-EP, citando la sentencia N.º 005-12-SIN-CC dictada en el caso N.º 0017-10-IN, señaló:

El artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República prevé como un derecho de libertad el de “...desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”; es decir, un derecho fundamental que el Estado ecuatoriano brinda a las personas es la libertad de ejercer cualquier actividad lícita dentro de los límites y regulaciones que el propio ordenamiento jurídico impone; de ahí que el límite para ejercer dicha libertad se encuentra dentro de la propia Constitución cuando establece en el artículo 83 numeral primero que: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 026-14-SIN-CC emitida dentro del caso N.º 0054-12-IN, respecto al derecho establecido en el artículo 66 numeral 15 expresó: “De lo expuesto, se determina que los límites al ejercicio del derecho a desarrollar cualquier actividad económica, es el cumplimiento de lo establecido en la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. (...) se encuentra inexorablemente ligado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.”

Considerando lo expuesto se determina que el derecho a desarrollar actividades económicas, es un derecho de libertad, que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

En este contexto, este Organismo a fin de contar con mayores elementos de juicio, estima pertinente hacer referencia al contenido de la Resolución de 17 de marzo de 2011, que en lo principal determina lo siguiente:

**RESOLUCIÓN No. SC-IJ-G-11-0015**

**VICTOR ANCHUNDIA PLACES  
INTENDENTE DE COMPAÑÍAS  
DE GUAYAQUIL**

**CONSIDERANDO**

**QUE**, por escritura pública autorizada por Notario Vigésimo Noveno del cantón Guayaquil el 4 de junio de 1997, inscrita en el Registro Mercantil del cantón Guayaquil el 14 de agosto de 1997, se constituyó la compañía INMOBILIARIA OREON S.A.

**QUE** mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2009, Zoila Aurora Flori Sancan, por los derechos que representa de Jorge Isaac Maura Flori, incoa la denuncia D-2009-025, a la que se otorgó el número de trámite 49665-0, contra la administración de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A. y otras.

**QUE** mediante providencia de fecha 26 de marzo de 2010, a las 14h26, el Secretario General de la Superintendencia de compañías de Guayaquil, declara la procedibilidad del trámite de la denuncia, la califica y la admite; se procedió al reconocimiento de firma; y, se cumplieron las demás formalidades previstas por el Reglamento para la Recepción y Trámite de Denuncias.

**QUE** a través de Memorando No. SC.ICL.DAJ.G.11.089 de 2 de febrero de 2011, que ratifica al Informe de Control No. SC.ICL.DAJ.G.11.081 de 31 de enero de 2011, el Intendente de Control e Intervención (e) recomienda la intervención de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., emitiendo su informe (...)

**ANTECEDENTES**

El 9 de diciembre de 2009 Zoila Aurora Flori Sancan, por los derechos que representa de su hijo menor de edad Jorge Isaac Maura Flori, propone la Denuncia 025-2009 contra, entre otras, la compañía de la referencia.

Del informe de Control No. SC.ICL.DAJ.G.11.081 de 31 de enero de 2011, se extrae en lo principal que:

De la inspección realizada a la compañía el 25 y 28 de enero de 2011, no fueron exhibidos los libros sociales y contables, el Ab. Xavier Estrada quien estuvo en mi oficina el 28 de enero del 2011, manifestó que no disponen de la información contable y que sería no conveniente ir a la empresa porque no me va a atender.



#### ... 4.- RECOMENDACIÓN.

De lo indicado en las conclusiones del informe y siendo la compañía de control total, al no haber exhibido para su revisión los libros contables y más documentos y comprobantes necesarios para determinar la situación financiera de la compañía, existiendo motivos para temer que su renuencia trate de encubrir una situación económica o financiera que implique graves riesgos para sus accionistas o terceros, la compañía podría ser intervenida, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 3° del Art. 354 de la Ley de Compañías (...)

### ANÁLISIS JURÍDICO

De acuerdo con lo señalado en el Informe de Control No. SC.ICI.DAIG.11.018 de 31 de enero de 2011, la administración de la compañía, no ha proporcionado los balances, documentos y comprobantes solicitados por la Intendencia de Control e Intervención necesarios para determinar su situación financiera en razón de lo cual, y ante los claros indicios expuestos en el citado informe de que esta renuencia pueda implicar perjuicio para sus accionistas, la compañía estaría incurso en causal de intervención de acuerdo a lo previsto en el numeral tercero del Art. 354 de la Ley de Compañías que establece:

... Art. 354.- Tratándose de una compañía sujeta al control y vigilancia total de la Superintendencia de Compañías, ésta podrá declarar a la misma en este estado de intervención y designar uno o más interventores para aquélla, solamente en los casos siguientes:

3. Si requerida la compañía por la Superintendencia para presentar el balance general anual y el estado de pérdidas y ganancias o documentos y comprobantes necesarios para determinar la situación financiera de la compañía, no lo hiciere, y hubiere motivos para temer que con su renuencia trate de encubrir una situación económica o financiera que implique graves riesgos para sus accionistas, socios o terceros ...

Conforme al análisis de los artículos precedentes y de acuerdo al criterio de la Intendencia de Control e Intervención, es procedente adoptar esta medida administrativa de carácter temporal, a fin de procurar el mantenimiento del patrimonio de la compañía y evitar que se ocasionen perjuicios a los accionistas o terceros.

### CONCLUSIÓN

De acuerdo a los argumentos expuestos en el Memorando N.º SC.ICI.DAIG.11.089 de 2 de febrero de 2011, del Intendente de Control e Intervención (E) y al análisis realizado, esta Intendencia Jurídica considera procedente:

1º.- Sea declarada la intervención de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A. por encontrarse incura en la causal 3 del Art. 354 de la Ley de Compañías.

2º.- Sea designado un interventor que ayude a la compañía precitada a corregir las irregularidades advertidas y a superar la situación anómala en que se encuentra.

En el presente trámite de denuncia se han respetado celosamente los principios constitucionales relativos al debido proceso.

Dejo en esta forma debidamente cumplido el precepto contemplado en el Art. 14 del Reglamento para la Recepción y Trámite de Denuncias...”

QUE mediante providencia de fecha 1 de marzo de 2011, a las 9h39, el Intendente de Compañías de Guayaquil resuelve que la compañía INMOBILIARIA OREON S.A. se encuentra incurso en causal de intervención y que en la Resolución que se expida sea designado el Interventor.

QUE habiéndose remitido los correspondientes informes y con sustento en las recomendaciones presentadas, siendo el estado de resolver el presente trámite, y en ejercicio de las atribuciones delegadas por el señor Superintendente de Compañías mediante Resoluciones ADM-08232 de 14 de julio de 2008, ADM-08398 de 5 de septiembre de 2008; ADM.08458 de 24 de septiembre de 2008; y, SC-IAF-DRH-G-2011-0108 de 20 de enero de 2011;

#### **RESUELVE:**

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR la intervención de la Compañía INMOBILIARIA OREON S.A., con el objeto de supervigilar la marcha económica financiera y propiciar la corrección de las irregularidades advertidas, a fin de evitar perjuicios a sus accionistas y/o terceros, por estar incurso en la causal tercera del artículo 354 de la Ley de Compañías. De conformidad con el Art. 357 de la Ley de Compañías, esta medida solo durará el tiempo necesario para superar la situación anómala de la compañía, sin perjuicio de la facultad concedida al Superintendente de Compañías, por el artículo 369 de la Ley de Compañías.

ARTÍCULO SEGUNDO.- DESIGNAR Interventor de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A. al Ingeniero Comercial José Lynch Pozo, quien no es funcionario de la Institución, a quien se le concede las atribuciones y facultades conferidas por el artículo décimo del Reglamento de Intervención de las Compañías Nacionales Anónimas, de Responsabilidad Limitada, en Comandita por Acciones y de Economía Mixta, así como de las Sucursales de Compañías u otras Empresas Extranjeras organizadas como Personas Jurídicas que se hubieren establecido en el país, en concordancia con la Ley de Compañías; y particularmente, las consignadas en el nombramiento, como las de conceder su visto bueno en todas las operaciones, libros, cheques y demás documentos de la compañía; pero si él o los representantes legales administradores o personeros ordenaren y ejecutaren actos contrarios y/o prohibidos por la ley, el estatuto y esta resolución serán personal y solidariamente responsables de tales hechos, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o penales que pudieren afectarlos, en los términos del Art. 17 de la Ley de Compañías.

ARTÍCULO TERCERO.- DISPONER que el Interventor presente a este despacho informes mensuales, acerca de las actividades cumplidas y de las acciones realizadas por los administradores, tendentes a superar las causales que originaron la intervención.



**ARTÍCULO CUARTO.- ORDENAR** que se notifique la presente Resolución mediante nota reservada al Representante Legal, a los Administradores y a los Comisarios de la Compañías INMOBILIARA OREON S.A., al Interventor designando en esta Resolución para los fines previstos en los artículos anteriores, al señor Superintendente de Bancos y Seguros, para que haga conocer el particular también mediante nota reservada, a las instituciones bancarias y financieras sujetas a su control, al Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil y/o de los cantones en que se hallen ubicados los inmuebles de propiedad de la compañía y a los funcionarios encargados de registrar transferencias de dominio, de gravámenes para que se abstengan de inscribir y, en general, registrar contratos de adquisición, enajenación, gravamen y más limitaciones de dominio sobre bienes de compañías cuando no tuvieran el visto bueno del interventor.

Determinado así el contenido de la Resolución que precede, corresponde establecer si la misma fue dictada en observancia a lo previsto en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador que conforme se señaló, establece que el Estado reconoce y garantizará a las personas, el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Al respecto, se evidencia de los antecedentes del caso, que la Superintendencia de Compañías, en su momento calificó la procedencia o no, de la denuncia presentada por parte de la señora Zorila Aurora Flori Sancan, por los derechos que representa de su hijo Jorge Isaac Maura Flori.

Además, se determina que la referida Resolución tiene como fundamento principal que la compañía en su momento no presentó la documentación requerida por la Superintendencia de Compañías, que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 430 y 431 de la Ley de Compañías, es el órgano técnico, con autonomía administrativa y económica, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley.

Además, es menester expresar que el artículo 432 de la referida Ley de Compañías establece que:

La vigilancia y control a que se refiere el artículo 431 será ex post al proceso de constitución y del registro en el Registro de Sociedades.

La vigilancia y control comprende los aspectos jurídicos, societarios, económicos, financieros y contables. Para estos efectos, la Superintendencia podrá ordenar las verificaciones e inspecciones que considere pertinentes ...

Por tanto, si bien la Constitución garantiza que el Estado reconoce a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas de forma individual y colectiva, conforme la jurisprudencia emitida también por este mismo Organismo, se determina que este derecho debe ser ejercido de conformidad con lo establecido en la Constitución en su integralidad, las normas y las decisiones legítimas de autoridad competente; como cualquier otro de los derechos contenidos en la Norma Suprema.

En aquel sentido, de forma clara se evidencia que la Superintendencia de Compañías, como órgano rector y de control de las sociedades en general, puede y debe ordenar verificaciones, inspecciones; y, en aquel sentido, las diferentes sociedades deben responder a lo ordenado por dicho Organismo, considerando que el ejercicio del derecho establecido en el artículo 66 numeral 15, tiene entre algunos de sus principios los de solidaridad y responsabilidad social. En tanto puede afectar los derechos de sus accionistas o de sus trabajadores; y en dicho caso, la Superintendencia de conformidad con la Norma Suprema, y la Ley de Compañías, controlará aquello.

Al respecto, en el caso concreto se evidencia que la Resolución N.º SC-II-G-11-0015 de la Superintendencia de Compañías, fue el resultado de un proceso previo realizado a la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., en virtud del cual, dicha compañía no presentó la documentación requerida por la autoridad de control.

Por tanto, no caben las alegaciones de la accionante, en relación a que se afectó su derecho a desarrollar actividades económicas, y que la Superintendencia no puede realizar dos inspecciones, en razón que conforme a la normativa descrita, la referida entidad de control, tiene competencia para aquello.

Finalmente, también se desvanece la alegación de la accionante, respecto a que el proceso inició por una denuncia presentada por quien no era accionista de la empresa, cuando de la misma demanda se evidencia que la entonces denunciante compareció en representación de los derechos de su hijo, heredados de su padre; y además, la Superintendencia en la audiencia de contestación a la demanda incorporó una constancia sobre los referidos derechos que obra a foja 148 vta. del expediente de primera instancia, que mediante la certificación de 24 de noviembre de 2010, por parte de la señora Blanca Cordero Hernández (accionante) en calidad de representante legal de la compañía INMOBILIARIA OREON S.A., que establece: “Se hace constar que los herederos del señor Jorge Hernán Maura Ruiz, gozan de los beneficios sociales y derechos que le corresponden como accionistas desde la fecha en que falleció su padre, esto es, desde el 26 de septiembre de 2008.”



Considerando lo cual, conforme se desprende de fojas 17 vta. y 18. del expediente de primera instancia, el capital de la compañía era de tres personas, dos con cuarenta dólares, y el causante, con 920 dólares; y a su vez, el ciudadano que falleció tuvo otros tres herederos más, en razón de lo cual, sus acciones continúan siendo la parte mayoritaria en la compañía, lo cual observó el 354 de la Ley de Compañías, que conforme se expresó establece que la Superintendencia de Compañías puede nombrar uno o más interventores, por solicitud de cualquiera de sus accionistas o socios que representen cuando menos, el 10% del capital; aspecto que fue analizado por la Superintendencia de Compañías para admitir la denuncia presentada, que finalmente determinó la intervención de la compañía en mención.

En función de lo cual, conforme se expresó, los límites al ejercicio del derecho a desarrollar cualquier actividad económica, son el cumplimiento de lo establecido en la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; y una responsabilidad solidaria y social; por lo cual, la compañía tenía la obligación de observar las órdenes dadas por la autoridad de control, que es la Superintendencia de Compañías; y al no realizarlo, a su vez la Superintendencia de Compañías actuó en virtud de su potestad de control; aspectos que de ninguna forma han provocado la vulneración al derecho alegado en la demanda de acción de protección.

Por lo tanto, la Corte Constitucional del Ecuador, establece que la Resolución N.º SC-IJ-G-11-0015 emitida el 17 de marzo de 2011, por parte de la Superintendencia de Compañías, no vulneró el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambientes, contemplado en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

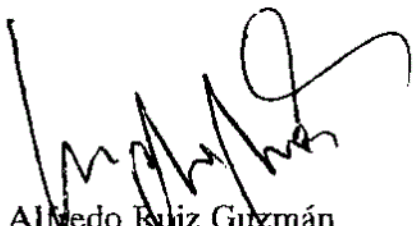
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

### SENTENCIA

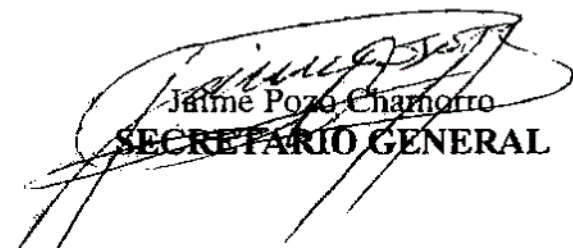
1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República, por parte de la sentencia de 15 de

diciembre de 2011 emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

2. Declarar la vulneración a la garantía que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, determinado en el artículo 76 numeral 1 *ibídem*, por parte de la sentencia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas.
3. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
4. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 4.1. Dejar sin efecto la sentencia de 15 de diciembre de 2011, emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
  - 4.2. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 15 de agosto de 2011, por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil del Guayas.
5. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso *sub examine*, no existe afectación a derechos constitucionales por lo que se dispone el archivo del proceso constitucional.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

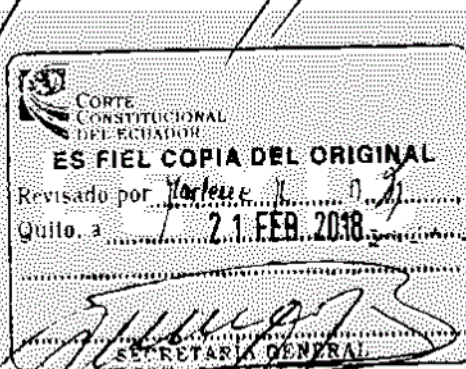


**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 03 de enero del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm

dlc

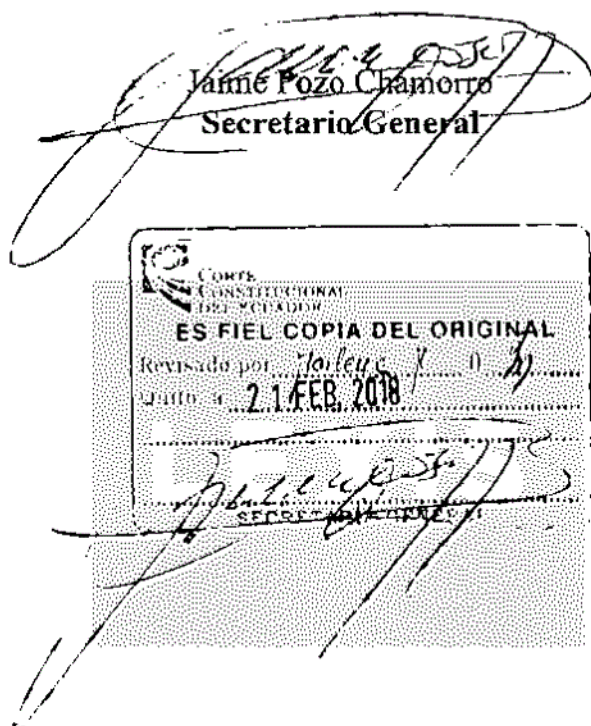
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CASO Nro. 0332-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz **Guzmán**, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves once de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ





Quito, D. M., 3 de enero de 2018

**SENTENCIA N.º 002-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0114-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de Admisibilidad**

El señor Alfredo Grijalva Pabón compareció en su calidad de procurador judicial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A., PRONACA y presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 31 de octubre de 2012 a las 08:40, por la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; del auto emitido el 2 de julio de 2012 a las 10:06, por la jueza y jueces de la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en Quito; y, del auto dictado el 12 de julio de 2012, a las 09:42, por la jueza y jueces de la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en la ciudad de Quito, dentro del juicio de impugnación tributaria signado con el N.º 17505-2012-0034. La causa ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 0114-13-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado, agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 22 de enero de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, el 4 de julio de 2013 a las 11:23, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, mediante memorando N.º 357-CCE-SG-SUS-2013 de 8 de agosto de 2013, los casos sorteados por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 7 de agosto de 2013, entre los cuales se encontraba el presente caso para su conocimiento.

para la admisibilidad del Recurso de Casación, establecido por el Art. 2 de la Ley de Casación, en concordancia con el Art. 7, circunstancia primera, no concurre en el presente caso. 3.1.3.- El artículo mencionado establece que la demanda para su admisión debe estar acompañada del afianzamiento, pero la Corte Constitucional, en sentencia No. 023-10-SCN-CC, de 19 de agosto del 2010, dentro del caso 0020-10-CN, se ha pronunciado sobre la constitucionalidad condicionada de la norma; dicha condición está dada por la concesión de un término para la consignación de la fianza, utilizando la herramienta prevista en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; de esta manera mantiene la norma impugnada dentro del ordenamiento, favoreciendo el principio de conservación de la ley, a condición de que: 'El auto en que el Tribunal acepte al trámite la acción de impugnación de obligaciones tributarias, fijará la caución prevenida en el inciso primero y final de este artículo, y dispondrá que el actor consigne la misma en el Tribunal, dentro del término de 15 días, contados a partir de su notificación. En caso de incumplir con el afianzamiento ordenado, el acto materia de la acción quedará firme y se ordenará el archivo'. Finalmente, la sentencia de la Corte Constitucional dispone que todos los Tribunales Distritales de lo Fiscal, a partir de la expedición de esta sentencia (24 de agosto del 2010) apliquen lo resuelto en este fallo respecto a todas aquellas causas que hayan ingresado o ingresen, y cuyo trámite esté pendiente por la redición (sic) de la caución del 10%. De esta manera, la sentencia dictada por la Corte Constitucional con el No. 023-10-SCNCC, de 19 de agosto del 2010, dentro del caso 0020-10-CN, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 285 de 23 de septiembre del 2010, ha pasado a constituir jurisprudencia vinculante, conforme el Art. 436 número 6 de la Constitución de la República. (...) Con estas consideraciones, esta Sala de Conjuenza y Conjuencas, de conformidad con el Art. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y Arts. 7, 9 inciso tercero y 8 inciso segundo de la Ley de Casación codificada, rechaza el recurso de hecho y califica la inadmisibilidad del Recurso de Casación, por no concurrir en él la circunstancia de procedencia...

El accionante también impugnó el auto emitido el 2 de julio de 2012 a las 10:06, por los jueces de la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en Quito. En dicho auto, los jueces dispusieron el archivo del juicio, debido a que la parte actora no había dado cumplimiento con el requerimiento del afianzamiento. En la resolución en cuestión, la judicatura expuso lo siguiente:

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO FISCAL N.º 1, QUINTA SALA. Quito, lunes 2 de julio del 2012, las 10h06. VISTOS: (...).- En lo principal, por cuanto la parte actora no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el auto de 5 de junio del 2012, las 08h38, esto es, no ha cumplido con el requerimiento del afianzamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo innumerado, agregado luego del Art. 233 del Código Tributario, en concordancia con la Sentencia N.º 014-10-SCN-CC dictada por la Corte Constitucional y publicada en el Registro Oficial N.º 256-Jueves 12 de agosto de 2010 Segundo Suplemento, esta Sala dispone el archivo del presente juicio. Ejecutoriado este auto, por Secretaría ofíciase al Director General del Servicio de Rentas Internas y Directora Regional Norte del Servicio de Rentas Internas, para los fines de ley.- Notifíquese y cúmplase.-



Sostiene además que las autoridades judiciales vulneraron el debido proceso y el derecho a la defensa, ya que el secretario relator de la Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en Quito señaló que la providencia que dispuso el afianzamiento fue notificada, a pesar de la constancia de la certificación acompañada al oficio N.º 63-2012-OSCJQ-GV de 9 de julio de 2012, en el que el jefe de la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales de Quito, hizo conocer el informe en el que expresa lo siguiente:

Respecto de la información del casillero N.º 3931 de 5 de Junio de 2012, debo informar que la Oficina de Casilleros Judiciales de Quito, reposa un boletín del día 05 de Junio de 2012, en el cual el secretario Relator del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 Quinta Sala hace constar una boleta para el casillero 3931 y una vez receptado en esta oficina, No viene dicha boleta para el casillero referido, por lo cual en mi calidad de encargado hago constar en un recuadro la palabra 'no viene'...

Manifiesta además que, tanto la Quinta Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Fiscal con sede en Quito, como la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, pretendieron soslayar la certificación anteriormente citada "... por la que se indica que mi representada no fue notificada con la providencia de 05 de junio de 2012, a las 08:38, (...) bastaba que el Secretario Relator de la Quinta Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Fiscal con sede en Quito sentó la certificación de que se nos había notificado". Por lo tanto, considera que se pretendió que su representada soporte un error de los funcionarios judiciales.

Señala que la providencia de 5 de junio de 2012, no fue notificada legalmente a la casilla judicial señalada para el efecto; y, como consecuencia de la falta de notificación, mediante el auto impugnado de 2 de julio de 2012 a las 10:06, la Quinta Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Fiscal con sede en Quito dispuso el archivo del juicio. Posteriormente, su representada pidió la revocatoria y demostró por certificación de la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales de Quito que la boleta de notificación no fue remitida por la Secretaría de la Quinta Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Fiscal.

Menciona también que, la Quinta Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Fiscal con sede en Quito negó la revocatoria mediante el auto impugnado de 12 de julio de 2012 a las 09:42, en el que se indicó que el actuario de esa Sala sentó la certificación según la cual se les había notificado con el auto de 5 de junio de 2012 y que entre esa fecha y el auto de 2 de julio de 2012 a las 10:06, habían transcurrido más de veintiún días, por lo que dispuso el archivo del juicio.

Finalmente, considera que los autos impugnados son arbitrarios porque "hubo

## Informes presentados

### **Informe del juez y conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia**

A fojas 36 vuelta del expediente constitucional consta el escrito presentado el 28 de agosto de 2017, por los doctores José Luis Terán Suárez, Juan Gonzalo Montero Chávez y Magaly Soledispa Toro, juez y conjuces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quienes en lo principal señalan:

Que, la Sala Especializada a la que integran dictó el auto de 31 de octubre de 2012, en el que se inadmitió el recurso de casación interpuesto por la parte actora, el mismo que se encuentra debidamente expuesto.

Sostienen que, en el referido auto impugnado, la Sala respetó el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita. Indican que el auto se encuentra debidamente motivado, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en el mismo.

### **Informe de la jueza y jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N.º 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito**

A foja 38 del expediente constitucional consta el escrito presentado el 30 de agosto de 2017, por la abogada Jaqueline de la Torre Andrade y los doctores Marcelo Torres Lucero y Milton Román Márquez, jueza y jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, quienes en lo principal expresan:

Que, el auto expedido el 2 de julio de 2012, a las 10:06, por la extinta Quinta Sala de la cual formaron parte, fue emitido en atención a la normativa legal y constitucional pertinente, sin vulnerar ninguna de las garantías constitucionales referidas en el libelo de la demanda presentada por el accionante.

Solicitan que la Corte Constitucional inadmita la acción extraordinaria de protección propuesta, en atención a los términos constantes en el referido auto y más actuaciones constantes en el juicio N.º 17505-2012-0034.



Sostiene también que no es competencia del Servicio de Rentas Internas la notificación que se realiza al actor con las providencias emitidas por el Tribunal Contencioso Tributario, es algo que realmente se escapa a su ámbito de gestión, por lo que considera ilógico que el legitimado activo haya interpuesto la acción extraordinaria de protección en contra del Servicio de Rentas Internas, cuando la omisión alegada por PRONACA (falta de notificación de la calificación), no es por ningún motivo atribuible a la administración tributaria.

Finalmente, considera que si el contribuyente no fue notificado con la providencia es responsabilidad de quien se encarga de efectuar la gestión. Señala que la autoridad tributaria es el ente en contra del que se habría presentado la demanda y su función dentro del proceso es atender la demanda con la contestación y responder a todas las actuaciones que les corresponden, más no encargarse de las notificaciones al contribuyente.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c) y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin tutelar los derechos de las personas que, por acción u omisión, hayan sido vulnerados por decisiones judiciales.

que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.

Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...)

En relación con lo señalado, la Corte Constitucional ha manifestado que “[e]l debido proceso es sin duda alguna, un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia”<sup>1</sup>.

En este sentido, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, la presencia de estos elementos permite identificar que la suficiente carga argumentativa guarda coherencia entre la resolución del caso y las fuentes del derecho invocadas. En suma, la motivación hace referencia a la justificación interna de la decisión; esto es, en referencia a las partes que la componen.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, estableció tres requisitos que permiten identificar una adecuada motivación. Al respecto la jurisprudencia constitucional citada señaló que:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Por tanto, para asegurar que una sentencia esté debidamente motivada deberá contar con los tres requisitos señalados en la jurisprudencia anteriormente citada y en el desarrollo que esta Corte ha efectuado del mencionado criterio jurisprudencial. En consecuencia, para responder al problema jurídico planteado se analizará si el auto dictado el 31 de octubre de 2012, por la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia cumple

  
<sup>1</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 168-15-SEP-CC, caso N.º 0553-12-EP.



Posteriormente, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de hecho y calificó la inadmisibilidad del recurso de casación, conforme a lo dispuesto en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, los artículos 7, 9 inciso tercero y 8 inciso segundo de la Ley de Casación codificada.

De lo señalado anteriormente, se desprende que la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para resolver su fallo, citó las normas jurídicas que hacen referencia a la naturaleza y objeto del recurso de casación y que les han permitido tener competencia para resolver el caso.

Asimismo, se observa que la jurisprudencia constitucional citada por la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional guarda relación con la resolución del litigio puesto en su conocimiento, el cual versa sobre las condiciones del afianzamiento dentro del ámbito tributario. En este contexto, dicha Sala fundamentó su resolución con base en las normas jurídicas relacionadas con la acción o recurso puesto en su conocimiento.

Conforme a los antecedentes expuestos, esta Corte Constitucional evidencia que el auto dictado el 31 de octubre de 2012, por la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia cumplió con el requisito de razonabilidad, ya que identificó las fuentes del derecho necesarias para sustentar su decisión y las mismas guardaban la debida relación con la acción o procedimiento a ser resuelto por medio de la decisión en cuestión.

#### b) Lógica

La lógica constituye el segundo parámetro para determinar que la decisión emitida por la autoridad judicial guarda coherencia con las premisas y la conclusión que han conducido a la emisión del fallo. En este sentido, la lógica se complementa con la razonabilidad en razón que las fuentes jurídicas deben tener coherencia con la materia en litigio.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 033-17-SEP-CC, dictada en el caso N.º 0130-16-EP, al identificar el parámetro como necesario para que se cumpla la garantía de la motivación, ha señalado al respecto:

El parámetro de lógica, parte integrante de la motivación, ha sido entendido como la coherencia y correspondencia entre las premisas planteadas y las conclusiones contenidas en el fallo o decisión, así como la carga argumentativa que debe existir por

Constitucional. “En caso de incumplir con el afianzamiento ordenado, el acto materia de la acción quedara en firme y se ordenara el archivo”.

Con los antecedentes expuestos, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con fundamento en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 7 y 9 inciso tercero y 8 inciso segundo de la Ley de Casación rechazó el recurso de hecho y calificó la inadmisibilidad del recurso de casación.

El caso *sub judice* se desarrolló en el contexto de una impugnación en materia tributaria, para lo cual norma infraconstitucional prevé que para la impugnación en la vía judicial de un acto administrativo en el cual se pretenda determinar o recaudar tributos en la vía judicial, es necesario que los sujetos pasivos rindan una caución equivalente al 10% de la cuantía de su demanda. La norma dispone que, de no presentarse dicha caución, el acto impugnado queda ejecutoriado y los jueces deben ordenar el archivo del proceso.

Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para llegar a la conclusión de calificar de inadmisibile el recurso de casación, partió de la premisa contenida en el auto dictado el 12 de julio de 2012, por la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en Quito, que confirmó la falta de afianzamiento por parte de la empresa PRONACA C.A.

Como ha quedado mencionado anteriormente, la Sala consideró que dicha empresa, a través de su representante, no dio cumplimiento a lo ordenado en el auto de 5 de junio de 2012, que exigía el afianzamiento; por lo que, concluyó que su falta de actuación configuró el supuesto de la norma establecida en el artículo innumerado, agregado luego del artículo 233 del Código Tributario.

En consecuencia, la Corte Constitucional considera que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia estructuró sus argumentos de forma congruente y sistemática. Las premisas que la conforman muestran que existe una adecuada relación entre los elementos que fueron mencionados en la decisión jurisdiccional y las normas constitucionales y legales en las que fundamentó su decisión; razón por la cual, dio cumplimiento con el parámetro de la lógica.



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

La garantía en cuestión consistente en la prohibición de privar del derecho a la defensa a su titular se refiere al ámbito temporal de protección del derecho y el resto de garantías que lo componen. En ese sentido, las obligaciones derivadas de la existencia del derecho se extienden desde el primero hasta el último momento en que la actuación de la autoridad pública interviene en la esfera de protección de los derechos del sujeto por medio de las actuaciones del procedimiento del que se trate. Como lo ha señalado esta Corte, la garantía, implica la continuidad y permanencia de la protección constitucional que ofrecen todos los demás componentes del derecho<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional, en relación a esta garantía ha señalado ciertos parámetros con los que se materializa su vulneración. Así, en la sentencia N.º 389-16-SEP-CC, caso N.º 0398-11-EP, argumentó:

... se vulnera el derecho a la defensa de un sujeto procesal cuando existe indefensión; esto es, cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. De modo que esta indefensión, deviene en un proceso injusto y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales.

Asimismo, la Corte Constitucional, respecto a la notificación de las partes procesales dentro de un proceso judicial, en su sentencia N.º 065-17-SEP-CC, dictada en el caso N.º 0984-15-EP, señaló que:

... las autoridades públicas tienen el deber fundamental de notificar en legal y debida forma todos los actos que se expidan durante el desarrollo del proceso, tanto desde su inicio como hasta su culminación. La notificación es esencial dentro de cualquier procedimiento puesto que permite a las partes procesales conocer las actuaciones administrativas o judiciales que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica; es decir, la notificación garantiza el derecho de las partes a estar debidamente informadas con el objetivo de evitar su indefensión.

Respecto de la notificación y los casos en que la ausencia de la misma constituya una vulneración al derecho al debido proceso, por constituir transgresión de la,

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 225-17-SEP-CC, caso N.º 1527-15-EP.

judicatura hizo efectivo el mecanismo de notificación, tomando en cuenta a cada una de las partes que deben intervenir dentro de la causa.

En consecuencia, la Corte Constitucional verifica que el auto fue notificado mediante boletas judiciales al apoderado especial de la compañía PRONACA C.A. en la casilla N.º 3931 señalada por la parte demandante. Además, de la razón sentada se desprende que el órgano competente de la judicatura certificó que había procedido a notificar a las partes cumpliendo de esta manera con los mecanismos previstos para su efecto.

En cuanto al auto del 2 de julio de 2012, en el que la autoridad dispuso el archivo del juicio, la Corte Constitucional observa en su contenido que fue emitido toda vez que la parte actora "... no ha dado cumplimiento con el requerimiento del afianzamiento ..."; es decir, no cumplió con lo que se ordenó en el auto de 05 de junio de 2012.

Sin embargo, tal como se observa a fojas 320 y 321 del proceso, el accionante solicitó mediante escrito la revocatoria del auto de 2 de julio de 2012, argumentando que "... la providencia de 5 de junio de 2012, las 08h38, no le había sido notificada legalmente en el casillero judicial N.º 3931 señalado para el efecto". Adicionalmente en su escrito requirió al "... Departamento de Casilleros y Sorteos la presentación del original del detalle de providencias emitido por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, Quinta Sala de fecha de 5 de junio de 2012".

Mediante oficio N.º 63-2012-OSCIQ-GV de 09 de julio de 2012, la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales de Quito dio contestación al requerimiento del accionante. Al respecto, consta a foja 326 del proceso la contestación por parte del jefe de Sorteos y Casilleros Judiciales de Quito, quien adjuntó el informe del funcionario responsable en el cual señaló:

Respecto de la información del casillero N.º 3931 de 5 de Junio de 2012, debo informar que en la Oficina de Casilleros Judiciales de Quito, reposa un boletín del día 05 de Junio de 2012, en el cual el secretario Relator del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 Quinta Sala hace constar una boleta para el casillero 3931 y una vez receptado en esta oficina, No viene dicha boleta para el casillero referido, por lo cual en mi calidad de encargado hago constar en un recuadro la palabra 'no viene'.

En cuanto a la solicitud de revocatoria propuesta por la parte actora, se evidencia a foja 330 del proceso el auto emitido el 12 de julio de 2012, por la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 con sede en Quito, mediante el cual se negó la solicitud de revocatoria en contra del auto emitido el 2 de julio de 2012. En dicho auto, la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 aclaró que



En el mismo sentido, en el contexto particular de la notificación, la Corte ha resaltado la importancia de la certificación efectuada por los servidores judiciales con competencia para dar fe pública de los actos de notificación. En concreto, señaló:

La Corte Constitucional ha manifestado que en el ámbito jurídico, la fe pública presupone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia está determinada por una obligación jurídica que ordena tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos sin lugar a objetar su verdad; es decir, la fe pública está dotada de una función específica de carácter público tendiente a fortalecer la presunción de verdad de los hechos o actos sometidos a su amparo<sup>4</sup>. (...)

En tal virtud, queda de manifiesto que los actos jurisdiccionales de notificación están revestidos de fe pública; es decir, que el secretario del juzgado goza de la calidad de fedatario, de acuerdo a la facultad que le han otorgado los Reglamentos de la Oficina de Citaciones<sup>5</sup> y de Funcionamiento, razón por la cual, se presume que esta fue realizada y por tanto se consideran garantizados los derechos de las partes.

En este sentido, la notificación de la actividad procesal desarrollada, constituye una garantía de vital importancia en el ejercicio del derecho a la defensa, puesto que no solo permite conocer la decisión adoptada por el juzgador, sino que además abre la puerta al acceso a los órganos jurisdiccionales.

De los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional no observa que la judicatura haya excluido del proceso al accionante, o que de manera alguna se le haya impedido ejercer su derecho a la defensa, puesto que en los antecedentes expuestos se evidencia que el auto emitido el 2 de julio de 2012, es consecuencia de la falta de afianzamiento por parte del actor, quien no dio cumplimiento al auto de 5 de junio de 2012.

Ahora bien, la alegada falta de notificación debe ser considerada en razón de los elementos de hecho puestos en conocimiento de esta Corte Constitucional. Por una parte, existe una razón sentada por el doctor José Romero Váscquez –la cual, como este Organismo ya ha señalado en párrafos precedentes, goza de presunción de veracidad, por haber sido dictada en uso de la capacidad jurídica de dar fe pública–, en la que señala que remitió a la oficina de casilleros

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 217-14-SEP-CC, caso N.º 0536-11-EP, expedida el 26 de noviembre de 2014.

<sup>5</sup> Reglamento de la Oficina de Citaciones, en su artículo 5 establece como atribuciones y funciones de los citadores: "(...) b) Sentar las actas de citación o las razones que fueren del caso (...)", en tanto, que en el artículo 7 se dispone: "(...) También podrá el secretario del juzgado citar a los funcionarios judiciales y administrativos que en razón de sus cargos deban intervenir en las causas (...)", y el artículo 10 contiene: "(...) FE PÚBLICA.- Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si hubieren sido hechas por el secretario respectivo, y las actas y razones sentadas por aquellos hacen fe pública...".

defensa, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Buliñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 3 de enero del 2018. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/rmsb

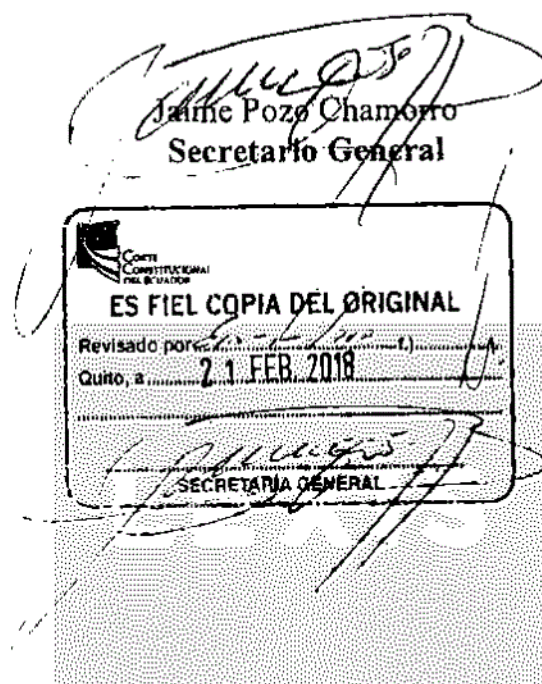




**CASO Nro. 0114-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes doce de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ



Quito D.M., 03 de enero de 2018

**SENTENCIA N.º 003-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0948-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El ciudadano Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande, provincia de Manabí, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 04 de junio de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 0948-13-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Tatiana Ordeñana Sierra, y por el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 02 de julio de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0948-13-EP.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en la sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, y de acuerdo a lo prescrito en los artículos 194 y 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control



Constitucional, y 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien, mediante auto de 14 de diciembre de 2016, a las 08:29, avocó conocimiento del mismo.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Este Organismo previo a referirse a los argumentos constantes en la demanda contentiva de la presente acción extraordinaria de protección, estima pertinente para efectos de una mejor comprensión del caso *sub júdice*, hacer referencia a los antecedentes del mismo.

El 24 de julio de 2010, en el marco de la celebración cívica cantonal de Chone-Manabí, el entonces Secretario Nacional del Agua (SENAGUA), doctor Domingo Paredes, suscribió con el Consorcio Tiesiju-Manabí el “Contrato de Construcción de la Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desagadero de San Antonio”.

En tales circunstancias el ciudadano Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande de la parroquia Santa Rita, cantón Chone, provincia de Manabí, por considerar que la construcción de la referida obra afectaría gravemente a la población aledaña, así como al medio ambiente, planteó una acción de protección en contra del Estado ecuatoriano, a través de la Secretario Nacional del Agua (SENAGUA) y de la Procuraduría General del Estado.

La referida acción fue sustanciada por el Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Manabí-Chone, el cual mediante sentencia dictada el 04 de marzo de 2013, declaró sin lugar la demanda presentada. De esta decisión, la parte accionante interpuso recurso de apelación, recayendo éste en la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, cuyos jueces mediante sentencia dictada el 22 de abril de 2013, rechazaron el recurso interpuesto y confirmaron la sentencia recurrida.

En virtud de aquello, el ciudadano Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande, de la parroquia Santa Rita, cantón Chone, provincia de Manabí, interpuso ante este

Organismo, la presente demanda de acción extraordinaria de protección, fundada en los argumentos que a continuación se exponen.

En lo principal, el accionante señala que la sentencia demandada carece de sustento fáctico y jurídico, en tanto, únicamente "... ratifica el fallo de la jueza de la instancia inferior y de manera diminuta, sin motivación concluye expresando que no es procedente la Acción de Protección por reclamarse asuntos de mera legalidad...".

Agrega que, la sentencia demandada no contempla el acontecer procesal del caso, "... por lo que no es procedente jurídicamente omitir elementos fácticos contenidos en un proceso que con más de 5.000 fojas expone suficientemente los hechos vulneradores de los derechos constitucionales...", razón por la que, a su criterio, dicha decisión se torna subjetiva y ajena a la historia procesal.

### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

De la argumentación contenida en la demanda de acción extraordinaria de protección se observa que el legitimado activo considera que la decisión judicial demandada vulneró, principalmente, el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 1) de la Constitución de la República; y, por su relación de interdependencia, de los derechos consagrados en los artículos 57, 71, 72 y 75 *ibidem*.

### **Pretensión concreta**

Del examen realizado al texto integral de la demanda contentiva de la presente acción, esta Corte advierte que no consta una pretensión concreta, sino únicamente el texto que señala que "... la presente Acción extraordinaria de protección se encuentra debidamente sustentada, conforme lo prescribe el Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

### **Decisión judicial impugnada**

Sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, cuyo texto relevante es el siguiente:



**PRIMERA SALA DE LO PENAL Y DE TRANSITO [DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABI]**. Portoviejo, lunes 22 de abril del 2013. las 09h07 VISTOS: En fecha 4 de Marzo del presente año el señor Juez Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, sede en Chone, dicta una sentencia en la que declara sin lugar una Acción de Protección con medida cautelar presentada por el señor Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de Representante del Comité Central de Comunidades Campesinas de Río Grande, de la parroquia Santa Rita, del cantón Chone, Acción de Protección dirigida contra el doctor Domingo Paredes en su calidad de titular de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), sentencia de la cual el accionante ha recurrido, habiéndole tocado- a esta Primera Sala Especializada de lo Penal y de Transito, conocer y resolver; y como la misma se encuentra en ese estado, para hacerlo, previamente se hacen las siguientes consideraciones: **PRIMER[A]**.- Que la Sala es competente para conocer y resolver el Recurso de Apelación interpuesto por el accionante, en razón de lo que precisa el Artículo 86 No. 1 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 7 inciso tercero y Artículo 4 numeral 8 y Artículo 8 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUND[A]**.- La sustanciación de la presente causa se ha efectuado con observación de las normas procedimentales señaladas en la Ley, se han observado las garantías constitucionales en especial, las señaladas para el debido proceso, por lo que confirmamos su validez: **TERCERA.- RESOLUCION DE PRIMERA INSTANCIA (...)** **CUARTA.**- El señor Herbin Muñoz Moreira, accionante, deduce recurso de apelación, de la sentencia antes indicada, señalando que “el contenido de la sentencia no solo que es alejada de los principios garantistas (...) sino que omite analizar el objetivo de la acción que según el Art. 88 de la Carta Magna está dirigida a proteger derechos constitucionales o en alto riesgo de vulneración como es el caso (...)” **QUINTA.**- Como se podrá apreciar, de la parte resolutive del señor Juez Aquo, las causas que en su criterio, impiden aceptar favorablemente la petición del accionante, son entre otras cosas: 1.- El accionante no ha justificado los hechos que alega en su demanda, tal como lo señala el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 2.- Que el acto señalado no se halla inmerso en los contemplados en el artículo 40 Ibídem; por otra parte señala la existencia de un contrato el mismo que se sujeta a las normas establecidas en la legislación administrativo judicial; 3.- Que existan otros mecanismos de defensa judicial, adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado; **SEXTA.- MOTIVACIONES DE LA SALA PARA RESOLVER:** Corresponde determinar si en efecto al accionante se le ha violentado derechos de rango constitucional, al respecto se hace necesario remitirnos a los antecedentes del caso, a los hechos fácticos alegados por las partes procesales. Resulta necesario abordar de manera acuciosa el tema de las acciones de protección y sus características más esenciales, acciones que nacen para evitar abusos, empero para poder hacerse acreedor a tal protección, la Ley ha señalado un sinnúmero de requisitos, para que de ésta, no se abuse, no se constituya en una habitualidad; Como punto de partida, la Sala considera de que la regla general que rige en materia de acción de protección es su carácter breve, expedito, personalísimo, restitutorio, especialísimo y extraordinario. Veamos en que consiste una Acción de Protección; en primer lugar las acciones de protección proceden cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad



pública no judicial y por particulares, no de aquellos consagrados en normas legales o sublegales, de ahí que la acción de protección procede únicamente cuando la demanda o solicitud se fundamenta en la violación directa e inmediata de derechos consagrados en la Constitución y no en normas legales y reglamentarias, toda vez que la acción de protección ha sido concebida como un medio de precautelar los derechos y garantías constitucionales stricto sensu; entonces lo realmente determinante para resolver acerca de una pretendida violación, es que exista una transgresión de rango constitucional y no legal, ya que si así fuere, la acción perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la acción de protección esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Los miembros de esta Sala, somos del firme criterio que la Acción de Protección, es una garantía constitucional, el ejercicio de esta acción impide el dominio y el abuso total del poder, es una barrera de protección jurídica, se convierte en un muro de protección, ante el abuso del fuerte contra el débil empero la Sala comparte el criterio del Juez Aquo, de que el reclamo del accionante, no activa el órgano jurisdiccional; en efecto no toda situación por injusta que parezca, activa el órgano constitucional, el accionante debe agotar las acciones legales pertinentes, las que señala la Ley.- Somos del parecer que el acto que reclama el accionante, que señala que se ha violentado los derechos colectivos, no es tan cierto, somos del estable criterio, que la paralización de la construcción de la obra si constituiría violentar derechos colectivos de la población que se beneficia de la construcción de la misma; y que por lo tanto es totalmente ajeno a la tutela o resguardo constitucional, que está reservado solo para las acciones que violen los derechos fundamentales, que no es el presente caso, el acto narrado tiene cabida en un asunto de mera legalidad, que debe ser resuelto por los jueces comunes.- La Sentencia en la que se declara sin lugar la demanda de acción de protección propuesta por el ciudadano Herbin Jehová Muñoz Moreira, recurrida por el accionante responde a claras disposiciones del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en lo referente a la improcedencia de la acción taxativamente dispone en su numeral quinto "Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un Derecho" como es el presente caso. Además, se establece como condición de admisibilidad de las acciones de protección de los derechos fundamentales, que no exista otro medio judicial más idóneo, puesto que subsidiar la tutela ordinaria significaría la ruptura del sistema procesal común. El derecho para ser protegido por las garantías de la Acción de Protección, debe ser cierto, indiscutible, transparente, toda vez que de no ser así, resulta indispensable y necesario un debate extenso y una actitud de pruebas, en un proceso configurado de una resolución judicial, pronunciado para dilucidar y declarar la existencia o inexistencia del derecho invocado, lo que es propio de las vías ordinarias de tutela y notoriamente ajeno a un proceso protector y extraordinario como es la acción de protección, ésta será hábil cuando al menos como requisito, concurren las exigencias del artículo 88 de la Constitución de la República. Por lo que concluimos, que el presente acto planteado por el accionante, es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la Acción de Protección está reservada para establecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, entonces lo realmente determinante para resolver acerca de



esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo. Por todo lo expuesto esta Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito, **“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”**, rechaza el recurso de apelación interpuesto por el señor Herbin Jehová Muñoz Morgeira y confirma la sentencia en la que el señor Juez **Aquo** declara sin lugar la demanda...

## **De los informes presentados**

### **Jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí**

No obra en el expediente constitucional informe de descargo alguno presentado por parte de la judicatura referida, pese a encontrarse debidamente notificada con la providencia de 10 de abril de 2014, emitida por el entonces juez sustanciador Marcelo Jaramillo Villa, conforme se desprende a foja 29 del expediente constitucional.

### **Procuraduría General del Estado**

Dentro del expediente constitucional (f. 21) consta el escrito presentado por el doctor Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casillero constitucional para las notificaciones correspondientes.

### **Audiencia pública**

Mediante auto de 07 de noviembre de 2014 -foja 31 del proceso constitucional-, el entonces juez sustanciador Marcelo Jaramillo Villa, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispuso que se lleve a efecto la audiencia pública el 17 de noviembre de 2014, a fin de escuchar a las partes y terceros con interés en la causa. Para facilitar la comparecencia de las partes procesales se dispuso que se realice dicha diligencia mediante videoconferencia con la Oficina Regional de la Corte Constitucional de Portoviejo.

En el día y hora señalados para la audiencia (f.41- proceso constitucional), sin la comparecencia de los legitimados pasivos ni del procurador general del Estado, quienes fueron legalmente notificados; compareció a la misma, el legitimado

activo, señor Herbin Jehová Muñoz Moreira, a través de su abogado patrocinador, Dr. Pablo Cornejo Zambrano, cuyos argumentos centrales constan a continuación:

Que la acción extraordinaria de protección es propuesta en contra de la sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, por cuanto dentro de la referida sentencia, se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación:

En aquel sentido, el legitimado activo asevera que la sentencia demandada vulneró el derecho al debido proceso, en tanto “... existe una precaria motivación del fallo impugnado, fallo que se remite exclusivamente a reproducir parte de la sentencia de la juez de primer nivel sin analizar todo el proceso...”.

Al respecto, agrega que la Sala de Apelación en su fallo, tan solo replicó los argumentos expuestos en la sentencia recurrida, sin analizar el fondo del asunto, limitándose, únicamente a señalar que existía la vía judicial para impugnar el acto administrativo impugnado.

En aquel sentido, solicita a esta Corte que enmiende los errores cometidos por los jueces de instancia, “... que declare la nulidad del fallo para que se proceda a dictarlo como corresponde...”, en atención a las pruebas aportadas por las partes.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional.

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, letra c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, prescriben que este Organismo es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.



### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República, así como en la jurisprudencia de este Organismo que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

Por consiguiente, el objeto de análisis de la acción extraordinaria de protección se encuentra circunscrito exclusivamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.º 003-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1427-10-EP, señaló que “... la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales”.

Finalmente, este Organismo en su sentencia N.º 018-13-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0201-10-EP estableció que por medio de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida, y de ser el caso, está obligado a declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

### Determinación del problema jurídico planteado

Con las consideraciones anotadas, a fin de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, vulnera el derecho constitucional de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?

## Análisis constitucional del problema jurídico planteado

**¿La sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, vulnera el derecho constitucional de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?**

La relevancia del debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, radica en que, a través de las garantías que lo conforman, procura evitar que tengan lugar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento, sustanciación, decisión del caso concreto y en la ejecución de dicha decisión, es decir, el derecho al debido proceso tutela los derechos de la persona –en cada etapa procesal- durante el tiempo que dure una controversia, hasta la ejecución integral de la decisión emitida respecto a ella.

Así, entre las garantías del derecho al debido proceso, se halla el de la motivación, contenida en el numeral 7 literal 1) del referido artículo, cuyo enunciado es el siguiente:

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

En concordancia con la citada norma constitucional, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, establece a la motivación como un deber primordial de los jueces, en tanto señala que aquellos tienen la obligación "... de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso"<sup>1</sup>.

En este contexto, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-17-SEP-CC,

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.



dictada dentro del caso N.º 1608-14-EP, expuso:

... la motivación es un derecho constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, para el período de transición, y reafirmado por esta Corte, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada (...) Estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

En el ámbito regional, conviene citar el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la motivación, en tanto aquel es compartido por esta Corte. Así, en la sentencia dictada dentro del caso *Maldonado Ordoñez vs. Guatemala*, expuso:

Con relación al deber de motivación, la Corte reitera que es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. El deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.<sup>2</sup>

Como se puede observar de las citas normativas y jurisprudenciales anotadas, el objeto de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales, no involucra únicamente el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de una correcta administración de justicia.<sup>3</sup>

A la luz de los criterios que preceden, esta Corte Constitucional ha determinado tres requisitos, los cuales permiten comprobar si una decisión emitida por

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Maldonado Ordoñez vs. Guatemala* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparación y Costas), párr. 87; caso *Chinchilla Sandoval vs. Guatemala* (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 248; Caso *Apitz Barbera y Otros vs. Venezuela* (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 77-78; Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107; Caso *Yatama vs. Nicaragua*, párrs. 152 y 153.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP

autoridad pública ha sido motivada o si por el contrario carece de motivación,<sup>4</sup> siendo estos; la razonabilidad, la cual se expresa en la fundamentación de las normas y principios que conforman el ordenamiento jurídico; la lógica, la misma que hace referencia a la existencia de la debida coherencia entre las premisas y de estas con la decisión final; y por último, la comprensibilidad, que hace relación a la claridad en el lenguaje utilizado en la decisión, con la finalidad de que pueda ser entendida por cualquier ciudadano<sup>5</sup>.

Por consiguiente, la Corte Constitucional procederá a efectuar un análisis del presente caso, de conformidad con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, lo que permitirá determinar si la sentencia demandada se encuentra debidamente fundamentada como lo exige la Constitución, la ley y la jurisprudencia de este Organismo.

### Razonabilidad

El parámetro de la razonabilidad permite examinar que el juzgador haya enunciado con claridad las fuentes del derecho en las que fundó su decisión, en sus distintas vertientes: Constitución, ley, jurisprudencia, doctrina, así como también si dichas fuentes son pertinentes con la naturaleza y objeto de la acción o recurso puesto en su conocimiento.

En virtud de lo expuesto en párrafos precedentes, es importante señalar que la presente acción se plantea en contra de una decisión adoptada en el conocimiento de un recurso de apelación dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, por lo que las fuentes de derecho aplicadas por el órgano judicial, deben guardar relación con la naturaleza propia de dicha materia.

Así, dentro de la sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, se aprecia que dichos jueces, en la consideración primera, radicaron su competencia para conocer la acción planteada en función de lo previsto en el artículo 86 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, así también en lo prescrito en los artículos 4, numeral 8, 7 inciso tercero, y 8 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

<sup>4</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP. El criterio ha sido repetido en varias sentencias posteriores, como por ejemplo en, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613-11-EP.



y Control Constitucional<sup>6</sup>.

De igual forma, en la consideración sexta, denominada “Motivación de la Sala para resolver”, se advierte que el juez *ad quem* citó la normativa contenida en el artículo 88 de la Constitución del Ecuador; y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En aquel sentido, este Organismo evidencia que los jueces de la Sala de Apelación, al momento de emitir el fallo -materia de análisis- han identificado las fuentes de derecho pertinentes para radicar su competencia para el conocimiento y resolución de la acción de protección puesta en su conocimiento por medio de la interposición de un recurso de apelación.

En tal virtud, esta Corte Constitucional una vez que ha determinado que los operadores de justicia provinciales identificaron con claridad las fuentes de derecho empleadas en su decisión, concluye que fue observado el parámetro de la razonabilidad.

### Lógica

El parámetro de la lógica, se encuentra relacionado con la coherencia que debe existir entre premisas y de éstas con la decisión final, así como también con la carga argumentativa que debe o deben emplear las autoridades jurisdiccionales indistintamente de la jerarquía que ostenten en los razonamientos realizados.

En aquel sentido, en la sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1812-10-EP, este Organismo expuso:

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: ... 8. Doble instancia.- Los procesos constitucionales tienen dos instancias, salvo norma expresa en contrario.” “Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento.- Serán aplicables las siguientes normas:... 8. Los autos de inadmisión y las sentencias son apelables ante la Corte Provincial.”

Continuando con el análisis del caso *sub júdice*, este Organismo estima pertinente retomar lo manifestado en párrafos precedentes en lo que respecta a que la decisión, objeto de la presente garantía jurisdiccional proviene de un recurso de apelación interpuesto dentro del conocimiento de una acción de protección.

En este contexto, corresponde a la Corte Constitucional, referirse inicialmente al contenido de la decisión objeto de estudio, para luego establecer los argumentos centrales, expuestos por la autoridad jurisdiccional de instancia con el objeto de determinar si su argumentación tiene coherencia lógica con la conclusión a la que llega, así como también si la conducta de ésta es coherente con la naturaleza de la acción de protección.

Del examen del fallo objeto del presente análisis, se aprecia que el mismo se encuentra estructurado por un encabezado y seis consideraciones. Así, en el encabezado el juez *ad quem* identificó el recurso interpuesto, así como la causa dentro de la cual se dictó la sentencia recurrida. En la consideración primera, conforme lo manifestado en el requisito de la razonabilidad, determinó la competencia para conocer y sustanciar la causa, mientras que en la consideración segunda, declaró la validez jurídica del proceso puesto en su conocimiento.

Así mismo, en la consideración tercera, realizó una transcripción de la sentencia recurrida, mientras que en la consideración cuarta, reprodujo los argumentos esgrimidos en el escrito contentivo del recurso de apelación, y, en la consideración quinta destacó los argumentos expuestos en la parte resolutive de la sentencia recurrida:

**QUINTA.-** Como se podrá apreciar, de la parte resolutive del señor Juez Aquo, las causas que en su criterio, impiden aceptar favorablemente la petición del accionante, son entre otras cosas: 1.- El accionante no ha justificado los hechos que alega en su demanda, tal como lo señala el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 2.- Que el acto señalado no se halla inmerso en los contemplados en el artículo 40 *Ibíd.*; por otra parte señala la existencia de un contrato el mismo que se sujeta a las normas establecidas en la legislación administrativo judicial; 3.- Que existan otros mecanismos de defensa judicial, adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado.

Respecto de la consideración sexta y última, que complementa la decisión, objeto de la presente acción, cabe precisar que la misma resulta relevante, por cuanto contiene el análisis del caso concreto y la decisión; es decir, en dicha consideración se condensa la argumentación central del juez *ad quem*, pues contiene la *ratio*



*decidendi y decisum* del caso. Ante ello, conviene analizar el mismo, en detalle, a fin de determinar si la Sala de Apelación, al conocer la acción planteada cumplió su rol garantista y coherente con la naturaleza de la acción puesta en su conocimiento.

En la parte inicial de dicha consideración, los juzgadores explicaron acerca de la naturaleza y características de la acción de protección, así como de los requisitos necesarios para su procedencia

**SEXTA.- MOTIVACIONES DE LA SALA PARA RESOLVER:** Corresponde determinar si en efecto el accionante se le ha violentado derechos de rango constitucional, al respecto se hace necesario remitirnos a los antecedentes del caso, a los hechos fácticos alegados por las partes procesales. Resulta necesario abordar de manera acuciosa el tema de las acciones de protección y sus características más esenciales, acciones que nacen para evitar abusos, empero para poder hacerse acreedor a tal protección, la Ley ha señalado un sinnúmero de requisitos, para que de ésta, no se abuse, no se constituya en una habitualidad; Como punto de partida, la Sala considera de que la regla general que rige en materia de acción de protección es su carácter breve, expedito, personalísimo, restitutorio, especialísimo y extraordinario.

En aquel sentido, la autoridad jurisdiccional, pormenorizó los casos en que dicha acción es procedente, destacando que aquella, es útil, únicamente para tutelar derechos constitucionales y no aquellos que están contemplados en normas infraconstitucionales, en razón que para proteger estos derechos existen las vías o mecanismos ordinarios:

Veamos en que consiste una Acción de Protección; en primer lugar las acciones de protección proceden cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial y por particulares, no de aquellos consagrados en normas legales o sublegales, de ahí que la acción de protección procede únicamente cuando la demanda o solicitud se fundamenta en la violación directa e inmediata de derechos consagrados en la Constitución y no en normas legales y reglamentarias, toda vez que la acción de protección ha sido concebida como un medio de precautelar los derechos y garantías constitucionales *stricto sensu*; entonces lo realmente determinante para resolver acerca de una pretendida violación, es que exista una transgresión de rango constitucional y no legal, ya que si así fuere, la acción perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la acción de protección esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías...

En función de los criterios que preceden, las autoridades jurisdiccionales

refiriéndose al caso concreto, aseveraron que no se habían vulnerado derechos constitucionales colectivos, por cuanto, la obra que se estaba construyendo beneficiaba a toda la población, y que por el contrario, paralizar la misma sí implicaría vulnerar tales derechos, concluyendo con ello que, la acción de protección no era la vía adecuada para satisfacer la pretensión del accionante:

Somos del parecer que el acto que reclama el accionante, que señala que se ha violentado los derechos colectivos, no es tan cierto, somos del estable criterio, que la paralización de la construcción de la obra si constituiría violentar derechos colectivos de la población que se beneficia de la construcción de la misma; y que por lo tanto es totalmente ajeno a la tutela o resguardo constitucional, que está reservado solo para las acciones que violen los derechos fundamentales, que no es el presente caso, el acto narrado tiene cabida en un asunto de mera legalidad, que debe ser resuelto por los jueces comunes.- La Sentencia en la que se declara sin lugar la demanda de acción de protección propuesta por el ciudadano Herbin Jehová Muñoz Moreira, recurrida por el accionante responde a claras disposiciones del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en lo referente a la improcedencia de la acción taxativamente dispone en su numeral quinto "Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un Derecho" como es el presente caso (...) El derecho para ser protegido por las garantías de la Acción de Protección, debe ser cierto, indiscutible, transparente, toda vez que de no ser así, resulta indispensable y necesario un debate extenso y una actitud de pruebas, en un proceso configurado de una resolución judicial, pronunciado para dilucidar y declarar la existencia o inexistencia del derecho invocado, lo que es propio de las vías ordinarias de tutela y notoriamente ajeno a un proceso protector y extraordinario como es la acción de protección, ésta será hábil cuando al menos como requisito, concurren las exigencias del artículo 88 de la Constitución de la República.

Sobre la base de los criterios que preceden, los jueces de apelación reiteraron que la acción planteada por el accionante Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande, no era procedente, puesto que, la pretensión contenida en ella, no era de aquellas que pudiera ser conocida y resuelta por la justicia constitucional, y en función de tales argumentos dictaron su decisión en los siguientes términos:

Por lo que concluimos, que el presente acto planteado por el accionante, es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la Acción de Protección está reservada para establecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, entonces lo realmente determinante para resolver acerca de esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo. Por todo lo expuesto esta Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", rechaza el recurso de apelación interpuesto por el señor Herbin Jehová Muñoz Moreira



y confirma la sentencia en la que el señor Juez Aquo declara sin lugar la demanda...

Del análisis de las transcripciones que preceden, y en general del contenido integral de la sentencia demandada, se evidencia que los jueces provinciales han incurrido en omisiones fundamentales; por cuanto, al no examinar a profundidad si existía vulneración de los derechos alegados como tales por el legitimado activo (acción de protección), asumieron un rol pasivo y no garantista de los derechos de las partes intervinientes, pues, resulta evidente que los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, no realizaron, en ningún punto de su decisión judicial, un ejercicio intelectual tendiente a verificar, de forma razonada y argumentada, la vulneración de derechos que corresponda tutelar mediante la acción de protección planteada.

Aquello demuestra que los jueces *ad quem* omitieron realizar un estudio de constitucionalidad del asunto, materia de la acción de protección planteada, siendo que las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de dicha acción, a partir de argumentos sólidos, al amparo de normas constitucionales y en observancia de las reglas jurisprudenciales existentes, están en la obligación de realizar un análisis riguroso del fondo del asunto, con el fin de determinar si aquel corresponde a la esfera constitucional, condición que les permitirá declarar la vulneración de derechos constitucionales.

De ahí que las actuaciones de los jueces provinciales no guarden la debida coherencia con la naturaleza de la garantía jurisdiccional en mención, pues la competencia de la autoridad judicial en el conocimiento de una acción de protección, conforme lo expuesto en párrafos superiores, debe concretarse en analizar la vulneración de derechos constitucionales.

En este contexto, resulta necesario insistir en que los operadores jurídicos, deben justificar sus decisiones judiciales mediante argumentos que les permitan conocer, tanto a las partes intervinientes como a la colectividad, cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se fundaron para tomar su decisión. Así mismo, el juzgador debe evidenciar que ha examinado, paso a paso, el acontecer procesal, y que como consecuencia de aquel ejercicio intelectual, a la luz de los alegatos de las partes y del conjunto de pruebas analizadas, ha dictado su fallo, lo cual no ha ocurrido en este caso.

Desde esta óptica, no cabe duda que la actuación de la autoridad jurisdiccional en cuestión, no fue coherente con la conducta propia de los operadores de justicia que se encuentren en conocimiento de una garantía jurisdiccional, en tanto incumplieron su rol garantista que debe caracterizar a todos los operadores jurídicos en su actividad de administrar justicia, lo cual trajo consigo una desnaturalización de la acción de protección puesta en su conocimiento y un incumplimiento al parámetro de la lógica.

En tales circunstancias, se concluye que los jueces de apelación, al no fundar su fallo en argumentos sólidos que expliquen las razones de la decisión adoptada y al no desempeñar el rol garantista y proactivo que debe caracterizar a un operador de justicia en el conocimiento de una garantía jurisdiccional de acción de protección, han dictado una decisión carente de criterios sistematizados y coherentes entre sí.

En este contexto, cabe recordar que esta Corte Constitucional ha señalado en su sentencia N.° 155-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.° 1563-12-EP, que:

... la autoridad judicial que se encuentre en conocimiento de garantías jurisdiccionales está en la obligación constitucional de emplear un rol activo en el conocimiento y resolución del proceso puesto en su conocimiento...

Deberá entonces el operador de justicia en el ejercicio de sus atribuciones y facultades emplear cuanto mecanismo fuere necesario para garantizar a las partes intervinientes en el proceso la debida observancia al derecho a la tutela judicial así como el derecho a la seguridad jurídica, derecho al debido proceso en sus diversas garantías...

Como se puede apreciar, el criterio jurisprudencial que precede nos recuerda que los juzgadores deben cumplir con la obligación constitucional de emplear un rol activo en el conocimiento y resolución del proceso puesto en su conocimiento, lo cual permite tutelar, de forma efectiva, los derechos constitucionales de las personas que acuden, cada día, a la justicia constitucional.

En definitiva, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al dictar la sentencia de 22 de abril de 2013, dentro de la acción de protección N.° 081-2013, han incumplido con el parámetro de la lógica.



## Comprensibilidad

Respecto del parámetro de la comprensibilidad, cabe reiterar que éste tiene que ver con la fácil comprensión de la decisión, tanto por las partes intervinientes en un determinado proceso como por el auditorio social, que es concretamente la ciudadanía. Así, la comprensibilidad está vinculada con la claridad del lenguaje esgrimido por la autoridad jurisdiccional y la manera en que ésta realiza la exposición de sus ideas.

Al respecto, el Pleno del Organismo ha señalado:

... en lo que se refiere a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.<sup>7</sup>

En el caso *sub júdice*, se desprende que los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, si bien redactaron la misma con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento, no obstante, al no fundar su fallo en argumentos sólidos que expliquen las razones de la decisión adoptada, han dictado una decisión carente de criterios sistematizados y coherentes entre sí; es decir, su decisión está desprovista de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron a los juzgadores a decidir sobre el caso concreto, incumpliendo con ello el parámetro de comprensibilidad.

En consecuencia, este Organismo no obstante de evidenciar la observancia del parámetro de la razonabilidad, concluye que en virtud del incumplimiento del requisito de la lógica y comprensibilidad y en atención a la interdependencia existente entre éstos, ha tenido lugar una vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 064-17-SEP-CC, caso N.º 2008-14-EP

## Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De conformidad con las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; y en observancia del principio *iura novit curia*<sup>8</sup>, cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando **pudiere generarse una posible afectación de los mismos**, este Organismo considera fundamental emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la garantía constitucional presentada.

En aquel contexto, esta Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva<sup>9</sup>... [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección]<sup>10</sup>.

De la transcripción que precede se desprende que, en atención a la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección y a los principios *iura novit curia*, economía procesal, concentración, celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y con la finalidad de evitar un retardo innecesario de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado.

<sup>8</sup> Este principio ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional en varios de sus fallos, entre los cuales están: Sentencia N.º 164-15-SEP-CC, caso N.º 0947-11-BP; sentencia N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP; sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN.

<sup>9</sup> La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-EP.



En este punto, es importante puntualizar que la sentencia de segunda instancia ha sido construida sobre la base de la decisión adoptada en primera instancia el 04 de marzo de 2013, por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, reproduciendo su decisión y efectos jurídicos, esto es, negando la acción de protección presentada por el señor Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande, por considerar que existen "... mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado...".

Ante ello, esta Corte estima necesario examinar si la sentencia de 04 de marzo de 2013, dictada por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, también vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, para cuyo efecto, se planteará y resolverá el siguiente problema jurídico:

**La sentencia emitida el 04 de marzo de 2013, dictada por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

De conformidad con lo expuesto en el problema jurídico anterior, la Corte Constitucional procederá a efectuar un análisis de la sentencia emitida el 04 de marzo de 2013, dictada por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011. El texto relevante de la referida sentencia, es el siguiente:

**JUZGADO SÉPTIMO DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE MANABÍ-CHONE...**

En Chone, 04 de marzo del 2013; las 15h08

**PRIMERO.-** La demanda se ha sometido al trámite constitucional determinado en los artículos 86 de la Constitución de la República del Ecuador y a los artículos 13, 39, 40, 41, y 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se ha observado las solemnidades de Ley, sin omisión, por lo que se declara la validez de todo lo actuado. **SEGUNDO.- Competencia.-** Por inhibición del Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha constante [a fs. 2507] y ratificado por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales constante a fs. 2516; y conforme con la normativa anunciada, este Juzgado es competente para conocer y resolver sobre la demanda de acción de protección (...). **TERCERO.- Fundamentos de hecho y de derecho.-** El artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional textualmente dice: "La acción de Protección se podrá presentar cuando

concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.” Y el artículo 41 dice: “La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.” Entonces tenemos que el artículo 40 de la ley [ut supra] exige que para que la acción de protección proceda deben concurrir tres requisitos a la vez, es decir que la falta de uno de ellos de por sí haría improcedente la acción; el accionante en su demanda cita en su numeral cuarto 3 numerales en los que en cada uno de ellos enuncia los derechos constitucionales que presuntamente han sido violados lo que de la lectura universal del proceso y de los hechos acontecidos en el mismo se desprende que tal requisito no ha sido justificado conforme a derecho tal como lo determina el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ya que este artículo establece que es obligación del accionante demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, y de los medios de prueba aportados por el accionante no se desprende que haya existido violación de tales derechos, toda vez que lo que en autos consta es la celebración de un estudio y de un contrato mismo que se sujeta a las normas establecidas en la legislación administrativa y judicial para los actos administrativos; ahora bien, el segundo requisito del artículo 40 de la LOGJCC establece que el acto que menoscabe los derechos constitucionales debe ser ejecutado por 1.- una autoridad pública, entendiéndose que las entidades públicas son aquellas que se mencionan en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador en el que muy acertadamente el tratadista Luis Cueva Carrión en su obra “Acción Constitucional Ordinaria de Protección” en la página 145 (...) dice: “pertenecen a la categoría de autoridad pública no judicial: las autoridades de la Función Ejecutiva, de la Función Legislativa, de la Función Electoral y de Transparencia y Control Social, las autoridades que integran el régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. Por el contrario, no pertenecen a la categoría de autoridad pública no judicial: los jueces de primera y de segunda instancia y los del sistema de casación”; 2.- o por un particular, y al no existir comprobado conforme a derecho la vulneración de un derecho constitucional el segundo requisito por lógica común no podría darse (ya que sin acto no podría haber el sujeto que lo ejecute); el tercer requisito del artículo 40 de la LOGJCC dice: “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para



proteger el derecho violado”, con respecto a este numeral el accionante en las pretensiones de su demanda solicita lo siguiente: “I.- Suspender definitivamente la ejecución de cualquier trabajo dirigido a la realización de obras establecidas en el proyecto propósito multipropósito Chone, particularmente de la represa de Río Grande y del desagadero de San Antonio; II.- Declarar la nulidad del contrato de construcción de la primera fase del PPMCH suscrito entre SENAGUA y el Consorcio Tiejisu-Manabí por haber omitido las disposiciones del Art. 39 y 61 de la Constitución; y los artículos 28 y 29 de la Ley de gestión (sic) Ambiental y su reglamento; III.- Disponer que la Contraloría audite la calidad de los estudios que han servido de sustento a la contratación de la obra y establezca responsabilidades; IV.- Requerir a la Fiscalía para que inicie la indagación previa pro (sic) los delitos de ocultamiento de información, simulación y sustitución de informes y la alteración de los instrumentos jurídicos que sustentan la contratación del PPMCH. Ante tal solicitud este Juzgado emite las siguientes consideraciones: 1).- La suspensión de la ejecución de una obra pública y la nulidad de los contratos realizados por el Estado Ecuatoriano son competencia del Tribunal Contencioso Administrativo según lo dispuesto en el artículo 217.1 y 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, los cuales dicen: “Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo Contencioso Administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos siempre que tales hechos o actos no tuvieren carácter tributario; 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control: Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado”; entonces debemos de acotar que lo que se reclama en la presente acción es un acto administrativo lo cual según el artículo 65 del ERJAFE se define como: “Es toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”; así como también al contrato administrativo este mismo cuerpo legal lo define como: Artículo 75 del ERJAFE: “Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común; productor de efectos jurídicos entre dos o más personas de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa” por lo tanto estos actos y contratos administrativos tienen sus vías de impugnación tanto en sede administrativa como en sede judicial, esto es corroborado por el principio constitucional consagrado en el artículo 173 de la CRE; 2).- las auditorías de los estudios y la ejecución de una obra pública son competencia de la Contraloría General del Estado lo cual se encuentra amparado en el artículo 212.1 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: “Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector [público] y de las



entidades privadas que dispongan de recursos públicos”; en concordancia con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. 3).- en cuanto a lo solicitado en su numeral cuarto del numeral IV de la Constitución de la [República] del Ecuador en su artículo 195 establece que es la Fiscalía General del Estado quien dirigirá de oficio o a petición de parte la investigación preprocesal y procesal penal, en tal razón este pedido tiene su trámite en la legislación penal; **CUARTO.-** Por lo tanto este Juzgado considera que al momento de la presentación de esta demanda de acción de protección con medida cautelar y que en aquella fecha y en la cual existían y existen mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado descrito en la referida demanda, ya que se trata de un acto y un contrato que pudo y puede ser impugnado tanto en la vía judicial como en la sede administrativa, según lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la [República] del Ecuador y el art. 42 numeral 4 de la LOGJCC por lo que dicha acción se deviene en improcedente (...)

**QUINTO.-** En cuanto al pedido de la medida cautelar se hacen las siguientes consideraciones: el accionante solicita: “sírvasse disponer de manera urgente e inmediata que se suspendan los trabajos iniciados por el consorcio Tiejusi – Manabí en el que se suspendan los trabajos iniciados por el consorcio Tiejusi – Manabí en el desagadero de “San Antonio”, los que ponen en grave riesgo el humedal de “La Segua” que está calificado en las Naciones Unidas como Humedal [Ramsar] y protegido por el Estado ecuatoriano dadas las características de sitio que alberga a miles de especies de aves y otros tipos de especies animales que generan la mayor riqueza de biodiversidad en la provincia de Manabí. Para este efecto se servirá en la primera providencia oficiar al contratista de la [obra] y a la Senagua para que suspendan inmediatamente los trabajos disponiendo una evaluación técnica de los perjuicios que se están consumando. Para la eficacia de esta medida cautelar se servirá oficiar a la Comandancia de la Policía Nacional en Manabí, para que presente (sic) el auxilio de la fuerza pública en el cumplimiento de esta orden de paralización de los trabajos iniciados, ordenando además la permanencia en el área de un contingente policía (sic) para impedir que se continúe trabajando”; en tal razón el artículo 27 de la LOGJCC establece cuáles son los requisitos de la medida cautelar y en su último inciso dice: “no procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de derechos”; en el presente caso el accionante solicita la suspensión de la obra, y ésta suspensión tiene cabida en la vía judicial y en la vía administrativa, lo cual según el artículo 217.1 y 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, por tal razón se desprende que al momento en que se presentó la demanda existían y a la actual fecha existen dichas medidas cautelares en las mencionadas vías por lo que dicho pedido de medida cautelar es improcedente; por la exegesis realizada la suscrita Juez Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Manabí con asiento en la ciudad de Chone, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA.** Se declara sin lugar la demanda de acción de protección con medida cautelar presentada por el señor **HERBIN JEHOVA MUÑOZ MOREIRA** en calidad de representante legal del Comité Central de Comunidades Campesinas de Río Grande, de la parroquia Santa Rita, Cantón Chone, de conformidad con lo que determinan los Arts. 173, art. 212.1, art.



195, art. 82 de la Constitución, art. 42 numeral 4, art. 40 y art. 27 de la LOGJCC, art. 217.1, y art. 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial. (Énfasis y cursiva constan en el texto original).

Una vez realizada la transcripción del texto relevante de la sentencia dictada por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.° 0360-2011, corresponde desarrollar el problema jurídico planteado, de conformidad con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación:

### Razonabilidad

Del examen realizado al texto de la sentencia, objeto de análisis, se aprecia que en el considerando primero, la autoridad jurisdiccional avocó conocimiento de la acción planteada, en función de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución de la República del Ecuador; 13, 32, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir, en normas jurídicas que regulan la controversia puesta en su conocimiento.

Así mismo, se aprecia que en el considerando tercero, el juez *a quo* volvió a citar, en detalle los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a más de invocar el artículo 225 de la Constitución del Ecuador; en tanto que en el considerando cuarto, citó el artículo 173 *ibídem* y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; finalmente en el considerando quinto citó los artículos 27 de la ley *ibídem* y el artículo 217 numerales 1 y 4 del Código Orgánica de la Función judicial, con lo cual se concluye que el juzgador al momento de emitir el fallo -materia de este análisis- ha identificado las normas que le otorgan competencia para conocer y sustanciar la causa, puesta en su conocimiento.

En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que el parámetro -objeto de análisis- ha sido cumplido, puesto que existe una identificación clara de las fuentes de derecho en que la autoridad jurisdiccional radicó su competencia para el conocimiento y resolución de la controversia en referencia.

### Lógica

Respecto del análisis de este parámetro, se advierte que el fallo objeto del presente análisis, se encuentra estructurado por una parte expositiva y cinco considerandos. Así, en la parte expositiva el juzgador narró el acontecer procesal desarrollado en

la causa puesta en su conocimiento, desde la presentación de la demanda, de la cual realizó una transcripción integral, hasta el momento de resolver.

En los considerandos primero y segundo, determinó la competencia para conocer y sustanciar la causa, a más de declarar la validez jurídica del proceso puesto en su conocimiento.

Ahora bien, resulta importante señalar que el considerando tercero, denominado “Fundamentos de hecho y derecho”, contiene las razones, que a criterio del juzgador justifican su decisión; por ello, cabe referirnos a dicho considerando, de forma detallada. Así, en su parte inicial constan las transcripciones de las normas jurídicas contenidas en los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes a los requisitos que debe reunir la demanda de acción de protección, así como los supuestos para su procedencia:

**TERCERO.- Fundamentos de hecho y de derecho.** - El artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional textualmente dice: “La acción de Protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.” Y el artículo 41 dice: “La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.”...

A continuación, el juzgador refiriéndose al caso concreto, aseveró que el accionante (acción de protección), no ha demostrado la vulneración de los derechos constitucionales que alega, como lo precisa el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud de aquello, señaló que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho reclamado:



Entonces tenemos que el artículo 40 de la ley [ut supra] exige que para que la acción de protección proceda deben concurrir tres requisitos a la vez, es decir que la falta de uno de ellos de por sí haría improcedente la acción; el accionante en su demanda cita en su numeral cuarto 3 numerales en los que en cada uno de ellos enuncia los derechos constitucionales que presuntamente han sido violados lo que de la lectura universal del proceso y de los hechos acontecidos en el mismo se desprende que tal requisito no ha sido justificado conforme a derecho tal como lo determina el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ya que este artículo establece que es obligación del accionante demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, y de los medios de prueba aportados por el accionante no se desprende que haya existido violación de tales derechos, toda vez que lo que en autos consta es la celebración de un estudio y de un contrato mismo que se sujeta a las normas establecidas en la legislación administrativa y judicial para los actos administrativos...

En aquel sentido, el juez de la causa, explicó que la pretensión del accionante puede ser satisfecha en la vía contenciosa administrativa, según lo dispuesto en el artículo 217 numerales 1 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>11</sup>, y en los artículos 65 y 75 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Como vemos, en lugar de determinar la normativa y naturaleza que regula la acción puesta en su conocimiento, la argumentación de la autoridad jurisdiccional estuvo enfocada, únicamente a enfatizar que toda reclamación referente a la emisión de un acto administrativo debe ser resuelto por la vía judicial, siendo la vía eficaz e idónea para conocer las controversias suscitadas en dicho ámbito:

La suspensión de la ejecución de una obra pública y la nulidad de los contratos realizados por el Estado Ecuatoriano son competencia del Tribunal Contencioso Administrativo según lo dispuesto en el artículo 217.1 y 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial (...) entonces debemos de acotar que lo que se reclama en la presente acción es un acto administrativo lo cual según el artículo 65 del ERJAFE (...) así como también al contrato administrativo este mismo cuerpo legal lo define como: Artículo 75

<sup>11</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 217, numerales 1 y 4: "Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo Contencioso Administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos siempre que tales hechos o actos no tuvieren carácter tributario; 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control: Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado".

del ERJAFE: “Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común; productor de efectos jurídicos entre dos o más personas de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa” por lo tanto estos actos y contratos administrativos tienen sus vías de impugnación tanto en sede administrativa como en sede judicial, esto es corroborado por el principio constitucional consagrado en el artículo 173 de la CRE; 2).- las auditorías de los estudios y la ejecución de una obra pública son competencia de la Contraloría General del Estado lo cual se encuentra amparado en el artículo 212.1 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: “Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector [público] y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos”; en concordancia con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. 3).- en cuanto a lo solicitado en su numeral cuarto del numeral IV de la Constitución de la [República] del Ecuador en su artículo 195 establece que es la Fiscalía General del Estado quien dirigirá de oficio o a petición de parte la investigación preprocesal y procesal penal, en tal razón este pedido tiene su trámite en la legislación penal...

En el considerando cuarto, a la luz de las reflexiones que preceden, el juez *a quo* concluyó que correspondía a la justicia ordinaria conocer la impugnación del acto administrativo, objeto de la acción de protección planteada:

**CUARTO.-** Por lo tanto este Juzgado considera que al momento de la presentación de esta demanda de acción de protección con medida cautelar y que en aquella fecha y en la cual existían y existen mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado descrito en la referida demanda, ya que se trata de un acto y un contrato que pudo y puede ser impugnado tanto en la vía judicial como en la sede administrativa, según lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la [República] del Ecuador y el art. 42 numeral 4 de la LOGJCC por lo que dicha acción se deviene en improcedente...

Finalmente, en el considerando quinto, el juzgador se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar conjunta que constaba en la demanda contentiva de la acción en referencia. En aquel sentido, de conformidad con la norma contenida en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expuso que “... en el presente caso el accionante solicita la suspensión de la obra, y ésta suspensión tiene cabida en la vía judicial y en la vía administrativa...” Sobre la base de los argumentos citados, decidió:

**QUINTO.-** (...) por la exegesis realizada la suscrita Juez Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Manabí con asiento en la ciudad de Chone, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA.** Se declara sin lugar la demanda de acción de protección con medida



cautelar presentada por el señor HERBIN JEHOVA MUÑOZ MOREIRA en calidad de representante legal del Comité Central de Comunidades Campesinas de Río Grande, de la parroquia Santa Rita Cantón Chone, de conformidad con lo que determinan los Arts. 173, art. 212.1, art. 195, art. 82 de la Constitución, art. 42 numeral 4, art. 40 y art. 27 de la LOGJCC, art. 217.1, y art. 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Una vez analizado el contenido integral de la sentencia demandada, se colige que el juez *a quo*, en ningún punto de su decisión judicial realizó un ejercicio intelectual tendiente a verificar, de forma razonada y argumentada, la vulneración de derechos que corresponda tutelar mediante la acción de protección planteada; pues, su argumentación se remitió, únicamente a referirse y a declarar la legitimidad del acto administrativo impugnado, y a enfatizar que toda reclamación referente a la emisión de un acto administrativo debía ser resuelta en la vía judicial, la cual, a su criterio, era la vía eficaz e idónea para conocer las controversias suscitadas en dicho ámbito.

Como vemos, el juez *a quo*, omitió realizar un estudio de constitucionalidad del asunto puesto en su conocimiento, cuando su obligación era realizar un análisis riguroso del fondo del asunto, con la finalidad de determinar si aquel correspondía a la esfera constitucional; sin embargo, el juzgador no procedió de esta forma, sino que mediante la interpretación de normativa infraconstitucional justificó su decisión, alegando que el accionante había equivocado la vía para tutelar sus derechos.

En este contexto, se evidencia que las actuaciones del juez de primera instancia inobservaron la naturaleza de la garantía jurisdiccional en mención, pues la competencia de la autoridad judicial en el conocimiento de una acción de protección, conforme lo expuesto en párrafos superiores, debe concretarse en analizar la vulneración de derechos constitucionales, más no respecto de asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación, interpretación de prescripciones normativas infraconstitucionales, como ha ocurrido en este caso.

En función de los criterios expuestos, se concluye que la actuación del juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, no fue coherente con la conducta propia de los operadores de justicia que se encuentren en conocimiento de una garantía jurisdiccional, puesto que incumplió su rol garantista que debe caracterizar a todos los operadores jurídicos en su actividad de administrar justicia, lo cual trajo consigo una desnaturalización de la acción de protección puesta en su conocimiento y un incumplimiento al parámetro de la lógica.

## Comprensibilidad

En el caso *sub júdice*, se desprende que la sentencia dictada por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011, si bien está elaborada con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento, carece de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron al juzgador a decidir sobre el caso concreto, con lo cual incumple el requisito de comprensibilidad que forma parte de la motivación de todo fallo judicial.

En consecuencia, este Organismo no obstante de evidenciar la observancia del parámetro de la razonabilidad, concluye que en virtud del incumplimiento del requisito de la lógica y comprensibilidad y en atención a la interdependencia existente entre estos, que ha tenido lugar una vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

Determinado así que, tanto la sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, como la sentencia emitida por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011, han vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador; es importante emitir un pronunciamiento respecto a la reclamación contenida en la acción de protección en referencia, con la finalidad de verificar si efectivamente, existe la vulneración de derechos invocados.

En este sentido, de la lectura integral de la demanda de acción de protección presentada por el accionante Herbin Jehová Muñoz Moreira, en calidad de presidente del Comité Central de las Comunidades Campesinas de Río Grande, sobresalen los siguientes argumentos:

La Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA, ha realizado la contratación de la construcción de la represa de nuestro río con el Consorcio Tiesiju-Manabí (...). A todo esto, la grave omisión y violaciones a la Constitución, leyes y reglamentos ambientales lesionan gravemente el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el Art. 82 de la Constitución, provocando la desmotivación y desconfianza en la administración pública con grave detrimento a la autoridad...



Con los antecedentes señalados (...) comparecemos a demandar para que en sentencia se disponga lo siguiente:

... Declarar la nulidad del contrato de construcción de la primera fase del PPMCH suscrito entre SENAGUA y el Consorcio Tiesiju-Manabí por haber omitido las disposiciones del Art. 39 y 61 de la Constitución; y los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental y su reglamento... (Énfasis y subrayado constan en el texto original).

Del análisis de los argumentos que preceden, así como de aquellos contemplados en la integralidad de la demanda contentiva de la acción de protección, se colige que los mismos, son dispersos y no se concretan a precisar, el derecho que habría sido vulnerado por la suscripción del “Contrato de Construcción de la Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desaguadero de San Antonio”, entre la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Consorcio Tiesiju-Manabí.

En efecto, expone que dicho contrato habría sido suscrito inobservando las disposiciones contenidas en los artículos 39, 57 y 61 de la Constitución de la República del Ecuador, y sobre las cuales no se precisa el por qué habrían sido inobservadas; señala también que se inobservaron “... los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental y su reglamento...”, y “... los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana”.

En atención a los criterios precedentes, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

**¿El Contrato de Construcción de la Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desaguadero de San Antonio”, suscrito entre la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Consorcio Tiesiju-Manabí, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, “... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En aquel sentido, esta Corte ha expuesto:

... a través del derecho a la seguridad jurídica se busca lograr certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues mediante este derecho el Estado garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la

Constitución y que para la regulación de las diversas situaciones jurídicas, existirá una normativa previamente establecida y disponible para el conocimiento público, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional es un pilar fundamental del Estado de derecho y por extensión, del Estado constitucional de derechos y justicia. En consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que en derecho, se efectúan en cada momento procesal<sup>12</sup>.

De igual forma, mediante sentencia N.º 276-17-SEP-CC, caso N.º 2178-13-EP, respecto de la seguridad jurídica, este Organismo Constitucional ha señalado:

... aquel derecho constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano...

... el derecho a la seguridad jurídica irradia nuestro ordenamiento jurídico y como tal, demanda la presencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, las cuales deben ser aplicadas por los operadores jurídicos, mediante un ejercicio de interpretación conforme con las situaciones fácticas del caso concreto, lo cual permitirá obtener un justo equilibrio entre la protección de los derechos y la equidad procesal, a efectos de asegurar la estabilidad y confiabilidad en la administración de justicia<sup>13</sup>.

Así también, es oportuno mencionar que este Organismo comparte el criterio esgrimido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios de sus fallos, respecto de la seguridad jurídica; en los cuales ha señalado:

El sistema procesal es un medio para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades, sin que por ello deje la Corte de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes...<sup>14</sup> La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional...<sup>15</sup> La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción<sup>16</sup>...

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 247-17-SEP-CC, caso N.º 0012-12-EP; y sentencia N.º 131-15-SEP-CC, caso N.º 0561-12-EP.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-17-SEP-CC, caso N.º 0260-16-EP.

<sup>14</sup> Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú (fondo, reparaciones y costas), párr. 58.

<sup>15</sup> Caso Cayara vs. Perú (Excepciones Preliminares) párr. 63.

<sup>16</sup> Caso López Mendoza vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 199.



Tanto de la norma constitucional como de las citas jurisprudenciales que preceden, se colige que la importancia del derecho a la seguridad jurídica es relevante, en tanto posee varias aristas sobre las cuales irradia su protección; así, una de ellas crea en la ciudadanía, certeza respecto de la normativa jurídica que deberá ser observada, en cada situación jurídica, no sólo por los operadores de justicia, sino también por las autoridades públicas y privadas, quienes en el marco de sus competencias, están sujetas a lo dispuesto en los cuerpos normativos que conforman el ordenamiento jurídico, y que a su vez, integran el *Corpus Iuris* o sistema jurídico ecuatoriano; so pena que sus actuaciones sean consideradas arbitrarias y discrecionales.

Descrito así el marco jurídico que contiene al derecho a la seguridad jurídica, corresponde remitir nuestra atención al desarrollo del problema jurídico planteado. En aquel sentido, conviene recordar que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.<sup>17</sup>

Así, en el caso *sub júdice*, el artículo 68 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, prevé los requisitos que deben ser observados en los contratos celebrados por el Estado, siendo estos: la competencia del órgano de contratación; la capacidad del adjudicatario; la existencia de disponibilidad presupuestaria y de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones; y, la formalización del contrato, “... observando el debido proceso y los requisitos constantes en la presente Ley y su Reglamento.” En cuanto a la formalización de esta clase de contratos, el artículo 69 *ibídem*, determina que “... por su naturaleza o expreso mandato de la Ley lo requieran se formalizarán en escritura pública...”.

En este orden, se encuentra que el “Contrato de Construcción de la Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desaguadero de San Antonio”, –constante a fojas 981-997 del proceso judicial–, ha sido otorgado mediante escritura pública, –celebrada ante el Notario Público Tercero del Cantón Chone, el 24 de julio de 2010–.

Así mismo, se observa que dicho contrato ha sido suscrito por las personas jurídicas que tienen la representación legal de las entidades contratantes, esto es, por una parte, en calidad de contratante el Estado ecuatoriano, a través del doctor Domingo Paredes, entonces secretario nacional del agua (SENAGUA), y por otra

<sup>17</sup> Código Civil. Art. 1561

parte, en calidad de contratista el Consorcio TIESIJU-MANABÍ (CHINA TIESIJU ENGINEERING GROUP CO. LTD.), representada por el señor Hu Jie, procurador común del ingeniero Maximiliano Alejandro Hidalgo Naranjo.

En cuanto a los requisitos precontractuales que debían ser observados para la suscripción del referido contrato, vemos que en la cláusula primera, denominada “Antecedentes”, en el numeral “UNO PUNTO CERO TRES”, se establece que, según el artículo 2 numeral 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública está permitido “... adoptar un régimen especial, para contratar con empresas estatales de los países de la Comunidad Internacional; por lo tanto, la presente contratación es viable, técnica, jurídica y económicamente.”

Así mismo, en el numeral “UNO PUNTO CERO CINCO”, se detalla que se realizó “... la invitación directa a la empresa estatal China ‘Tiesiju Civil Engineering Group Co.Ltd.’”, a fin de que presente su propuesta; en el numeral “UNO PUNTO CERO SEIS”, la Secretaría Nacional del Agua determina que “... cuenta con la existencia de recursos económicos...”, para lo cual se adjunta la certificación presupuestaria respectiva; así mismo, en el numeral “UNO PUNTO CERO NUEVE”, mediante resolución, el secretario nacional del agua, resolvió “... adjudicar el contrato para la ejecución del proyecto Propósito Múltiple Chone Fase I...”.

En aquel sentido, en la cláusula segunda, denominada “Documentos del Contrato”, en el numeral “DOS PUNTO CERO UNO”, se enlistan los documentos habilitantes del contrato en mención, entre los cuales constan: los pliegos incluyendo las especificaciones técnicas, planos y diseños del proyecto que corresponde a la obra contratada; la oferta económica presentada por el contratista; las garantías presentadas por el contratista; la resolución de adjudicación; la certificación presupuestaria, mediante la cual se acredita la existencia de la partida presupuestaria y disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente contrato; los documentos que acreditan la calidad de los comparecientes y su capacidad para celebrar el contrato.

A continuación, en la cláusula tercera, llamada “Interpretación y Definición de Términos, constan en detalle las especificaciones del contrato y la forma en que el mismo debe ser interpretado por las partes; de cuyo texto sobresale que el contrato en mención deberá ser interpretado de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento, y demás disposiciones administrativas que fueren aplicables. Además prevé que ante la falta o



insuficiencia de claridad de las cláusulas contractuales "... se aplicarán las normas contenidas en el Título XIII del Libro IV de la Codificación del Código Civil, de la Interpretación de los Contratos."

De igual forma, en la cláusula cuarta, denominada "Objeto del Contrato", constan las obligaciones de las partes contratantes; mientras que en la cláusula quinta, se determina el **precio de la obra contratada**; en la cláusula sexta, la forma de pago; en la **cláusula séptima**, las garantías prestadas por el contratista para el **cumplimiento de la obra contratada**; en la cláusula octava, se establece el plazo total para la ejecución y terminación de la obra; en la cláusula novena, consta la prórroga del **plazo**; en la cláusula décima, se establecen las multas por el posible retardo en **que puedan incurrir el contratista en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales**; en la cláusula décima primera, se determina la forma en que se reajustarán los precios en caso de producirse variaciones en los costos de la obra; entre otras.

Adicionalmente, es importante señalar que, de la revisión del expediente judicial de la acción de protección, se encuentra que el mismo contiene abundante documentación, dentro de la que constan, el índice general del "Estudio del Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental", del proyecto de "Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desagüadero de San Antonio" (fs. 184); de igual forma, es oportuno citar que a foja 741 del proceso en referencia, consta el documento que contiene la convocatoria pública para efectos de socializar el aludido proyecto, cuyo texto relevante es el siguiente:

Para fines de cumplimiento con el proceso de participación social, tal como lo establece el Decreto Ejecutivo 1040 que reglamenta los procesos de Participación Social contemplados en la Ley de Gestión Ambiental en su art. 28, el Ministerio del Ambiente y la Secretaría Nacional del Agua, convoca a la ciudadanía a las Audiencias Públicas del ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO MULTIPOPOSITO CHONE, CANTON CHONE, PROVINCIA DE MANABI..."

En virtud de **aquello**, a fojas 745-767 del proceso en mención, constan los registros de asistencia, **así como los registros de observaciones y criterios de los ciudadanos del lugar**; mientras que a foja 813 consta el "Informe del Participación Social de la Secretaría Nacional de Agua". De lo expuesto, se evidencia que la comunidad aledaña al lugar donde se tenía previsto la construcción de la "Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río

Grande y el desaguadero de San Antonio”, participó activamente en la socialización del mismo, aportando incluso criterios sobre el particular.

Así mismo, cabe hacer notar que en la misma demanda, se enuncia la documentación que corrobora los estudios realizados, previo a la construcción del referido proyecto; en efecto, se enlistan varios documentos, tales como: Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental; Plan de Desarrollo Agroindustrial y Forestal y Evaluación Socioeconómica del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desaguadero de San Antonio”; Demarcación Hidrográfica de Manabí; Informe de la Comisión Técnica del proceso de Licitación LICO-SENAGUA-001-2010 PPM Chone Fase I; Actas de Socialización; Estudio Geológico y de Suelos para el lugar en donde se asentaría el dique de la represa Río Grande; Estudio de Prefactibilidad y factibilidad del Proyecto; Estudio Arqueológico del lugar; entre otros.

Junto con lo expuesto, este Organismo estima pertinente recordar que conforme lo ha determinado en su jurisprudencia, no competente a la justicia constitucional el pronunciarse respecto de asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación, interpretación de prescripciones normativas infraconstitucionales, toda vez que el ordenamiento jurídico ha previsto la existencia de los intérpretes normativos correspondientes –justicia ordinaria–.

En virtud de los criterios que preceden, esta Corte Constitucional concluye que el Contrato de Construcción de la Primera Fase del Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) consistente en la represa de Río Grande y el desaguadero de San Antonio, no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

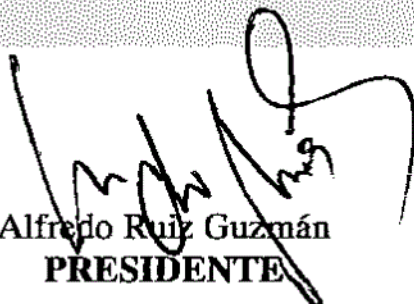
### SENTENCIA

1. **Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República, tanto en la sentencia de 22 de abril de**

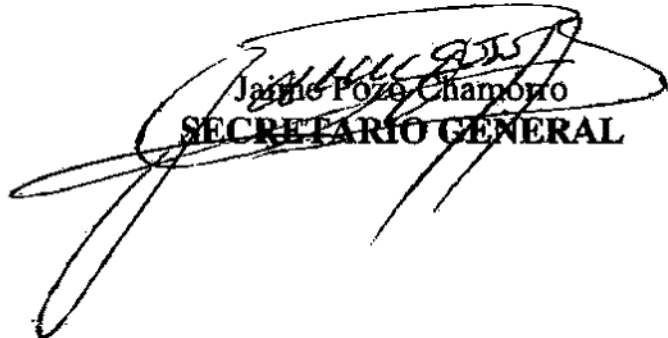


2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013, como en la sentencia emitida por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011.

2. Aceptar la **acción** extraordinaria de protección presentada.
3. Como **medidas** de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 22 de abril de 2013, dictada por los **jueces** de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte **Provincial** de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 081-2013.
  - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia emitida por el juez del Juzgado Séptimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Chone-Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0360-2011.
4. En virtud del análisis expuesto, se dispone el archivo de la acción de protección N.º 0360-2011/081-2013.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Sení Pinzargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 03 de enero del 2018. Lo certifico.

IPC 11/mbm

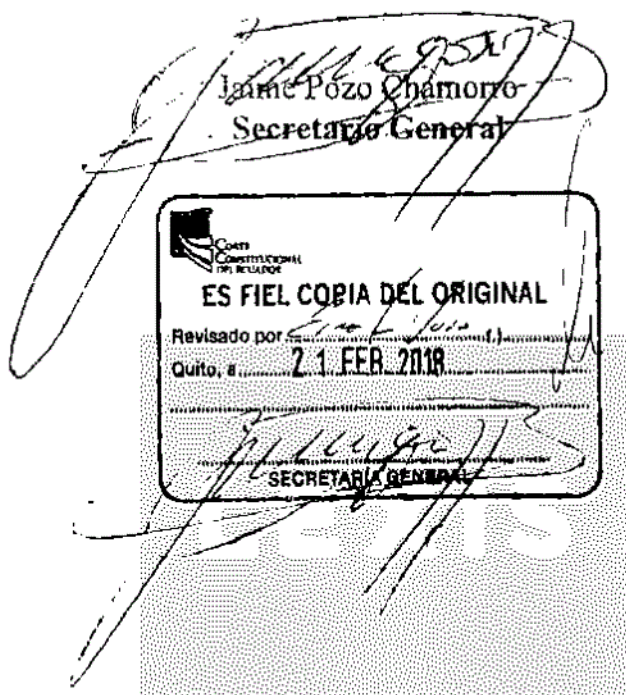




CASO Nro. 0948-13-FP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves once de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico,

JPCh/LFJ



Quito, D. M., 3 de enero de 2018

**SENTENCIA N.º 004-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0664-14-EP**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 9 de abril de 2014, los abogados José Luis Guerra Mayorga, María Isabel Ayora Jara y Yajaira Anabel Curipallo Álava en calidad de director general tutelar, directora nacional Derechos del Buen Vivir y delegada provincial de Pastaza de la Defensoría de Pueblo, respectivamente, y Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, la cual resolvió admitir el recurso de apelación interpuesto y revocar la sentencia dictada por el juez de primera instancia, dentro de la acción de protección N.º 0041-2014 en primera instancia y N.º 0061-2014 en segunda instancia. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 0664-14-EP.

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional, el 5 de mayo de 2014, certificó que, en referencia a la acción presentada, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 10 de junio de 2014 a las 16:21, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

Conforme con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 9 de julio de 2014, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva



Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 18 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

El juez sustanciador, mediante providencia dictada el 24 de agosto de 2017 a las 15:00, avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique con el contenido de la providencia y demanda a los señores jueces de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, a fin que, en el término de cinco días, presenten un informe de debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; y, de igual forma, dispuso la notificación a la Procuraduría General del Estado.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial impugnada es la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza en el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 0061-2014. El texto de la sentencia relevante para el presente análisis, es el siguiente:

VISTOS: La Sala avoca conocimiento de la presente acción de protección, (...) PRIMERO.- La acción de protección propuesta por Yajaira Curipallo Álava, Delegada Provincial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, a nombre de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, la entidad accionada es la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a las personas de la Ing. Paola Carvajal Ayala y la Ing. Deysi Ortiz Duran, en sus calidades de Directora Ejecutiva y Directora Provincial de Pastaza de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, indicando que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores de nacionalidad ecuatoriana con discapacidad física del 50%, acude a la Defensoría del Pueblo y manifiesta que a partir de la posesión de la Ing. Deysi Ortiz Duran las cosas empezaron a cambiar en la Agencia Nacional de Tránsito, (...) la señora Directora por varias ocasiones me disponía varios trabajo que no eran a fines (sic) a la actividad que yo realizaba y para la que se me había contratado, siendo esto el problema ya que cuando tenía que igualarme en el archivo me encontraba atrasada por

cuanto nadie se quedaba encargada mientras se disponía a realizar otras actividades, sin tener en cuenta que soy discapacitada el 50%, indica además que con los anteriores jefes no tenía problemas llegando al punto que el día miércoles 14 de agosto de 2013, la Directora, Ing. Deysi Ortiz Duran me manifestó en presencia de todos mis compañeros que me retire de la ventanilla, número dos y siga haciendo lo mío, es decir certificaciones y el archivo y que cualquier trámite de licencia no voy a hacer yo (sic), (...) de lo cual demuestra en su demanda una serie de desigualdades dentro de su trabajo y con fecha 27 de enero de 2013, se notifica con la terminación del contrato a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, por parte de la Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ante estos hechos presentan la acción de protección y de medidas cautelares (...) QUINTO.- Dentro de esta acción de protección la accionante reclama que se le deje sin efecto una amonestación por escrito realizada por el sujeto pasivo, sanción que se le ha impuesto por retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos por la prestación de servicios a que está obligada de acuerdo a las funciones de su cargo, situación está (sic) que no le han dado el derecho a cumplir con el debido proceso y se ha violentado el trámite. SEXTO.- Dentro de la acción de protección la accionante reclama el reintegro a su trabajo de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, que se ha dado por terminado su contrato con la notificación hecha el 27 de enero de 2013, por tratarse de una persona con una discapacidad de un 50%, amparándose en el Art. 51. De la Ley Orgánica de Discapacidades (...) DÉCIMO.- Dentro de la documentación que consta en esta acción protección presentada por la accionante se constata que han existido amonestaciones verbales contra la recurrente Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, con fecha 15 de agosto del 2013, también el certificado del CONADIS que tiene un porcentaje de discapacidad del 50% (...), el contrato se lo realizó de servicios (sic) ocasionales en calidad de servidora pública de apoyo cuatro, técnico de archivo y documentación provincial a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores. Existe otro contrato que comenzó a regir desde el 1 de enero del 2013, hasta 31 de diciembre de 2013, firmando (sic) el 2 de enero del 2013, por la Directora Ejecutiva de ANT Ing. Paola Carvajal Ayala con la contratada la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores. Dentro de los contratos de servicios ocasionales realizados con Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, consta las funciones que va a desempeñar en las que se encuentra mantener actualizado el archivo de la Unidad, elaborar y redactar comunicaciones, atender al público personal y telefónicamente, actualizar datos, registros y expedientes de la Unidad, elaborar cuadros, informes y datos estadísticos, entregar placas y licencias, colaborar en labores de atención al cliente, proporcionar información y guiar a los usuarios, cumplir las órdenes legítimas que le asigne su jefe inmediato superior en la relación a las labores inherentes a su área de trabajo. (...) dentro de la acción de protección no ha probado ser discriminada por parte de las accionantes pasivas, si bien es cierto como es normal los legitimados pasivos han reconocido que ella prestaba sus servicios lícitos y personales a la institución, mediante contrato de servicios ocasionales al tratarse de una empresa pública, se encontraba amparada bajo la Ley Orgánica del Servidor Público, la indicada contratada prestaba sus servicios a sabiendas que su contrato tenía una duración de un año, por cuanto en cada contrato existe la cláusula del plazo y en el mismo contrato de servicios ocasionales del año 2012 y del 2013 manifiestan claramente que cumplido el plazo se terminará automáticamente la relación laboral con la ANT. (...) La Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, remite un memorando en el que da por terminado



los contratos ocasionales para siete personas en esta Dirección Provincial de Pastaza, documento que consta a fojas 368, en la que consta en la nómina la señora recurrente Zurkaya Elizabeth Robalino, con fecha 27 de diciembre del 2013, es decir ha dado cumplimiento a la normativa legal, en cuanto a lo que manifiesta la recurrente que se ha violentado los derechos de las personas con discapacidad, jamás se pudo probar con prueba documentada la discriminación a la que hace mención por parte de la Ing. Paola Carvajal Ayala, Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial; y Deysi Ortiz, Directora Provincial de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, más al contrario se dio cumplimiento a lo que manifiesta el art. 47 de la Constitución de la República (...) No encontramos actos discriminatorios por parte de las legitimadas pasivas que puedan ser garantizados en esta acción de protección. El Juez aquí en la sentencia dictado (sic) crea un derecho, violentando las normativas legales y constitucionales, dando una estabilidad en el trabajo, contraria a la normativa legal vigente. Para mantener su estabilidad en el trabajo tiene que someterse al concurso de méritos y oposición. Según lo que dice Cabanellas el acto administrativo; es la decisión general que en ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes, e intereses de particulares o entidades públicas, una de las características elementales que tiene la acción de protección es la violación constitucional que debe provocar un daño grave y cuando se presta en vulneraciones de derechos constitucionales. La acción de amparo constitucional es aquella que el administrado propone ante los Jueces constitucionales la adopción de ciertas medidas urgentes destinadas a hacer cesar, o evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto ilegítimo de la autoridad de la administración pública, es decir que tiene que haber la existencia de un acto ilegítimo de la autoridad de la administración pública, el sujeto activo Zurkaya Elizabeth Robalino Flores dentro de esta acción de protección en ningún momento ha justificado conforme a derecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación alguna, más al contrario el sujeto pasivo le concedió los contratos de servicios ocasionales, y como es de ley se notificó con la terminación del mismo por el cumplimiento de plazos y la prohibición existente para su continuación respecto a la discriminación que hace mención la accionante, no se ha justificado con prueba documental y conforme a derecho que haga fe plena del accionar que hace mención, ya que de lo manifestado en los hechos fácticos no fueron las legitimadas pasivas, quienes realizaron actos o hechos discriminatorios. Por los antecedentes expuestos y conforme a las normas constitucionales y legales, esta Sala Multicompetente resuelve: ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, admitir el recurso de apelación presentado por la Ing. Paola Carvajal Ayala (...) y, revocar la sentencia dictada por el señor Juez del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pastaza, en todas sus partes... (sic).

### Argumentos planteados en la demanda

En lo principal, los accionantes señalaron que la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de

Justicia de Pastaza, vulneró los derechos constitucionales de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

Conforme lo manifestado por los accionantes, en todo proceso se debe asegurar el derecho al debido proceso que incluye, como una de sus garantías básicas, el deber de toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes. En tal sentido, conforme indican los accionantes, los jueces en la referida sentencia no habrían garantizado el cumplimiento del derecho de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores a la igualdad formal, material y no discriminación, contemplado en los artículos 11, numerales 2 y 3; 66, numeral 4 de la Constitución. Así como, afirman que la Sala habría irrespetado su derecho a recibir atención prioritaria por su condición de persona con una discapacidad en un 50%.

Por otra parte, los accionantes indicaron que un acto o hecho discriminatorio se puede configurar por acción u omisión, relacionadas a que una persona, con o sin intención, haga o deje de hacer algo que distinga, excluya, restrinja o prefiera a una persona o grupo de personas y que tenga como resultado la anulación o menoscabo de un derecho. En tal sentido, a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se la habría distinguido de sus demás compañeras y compañeros de trabajo, menoscabando sus derechos constitucionales, más allá de la dimensión laboral o contractual.

Por otra parte, los accionantes indicaron que los jueces, en su sentencia, no realizaron un análisis argumentativo previo respecto a los actos discriminatorios. En otras palabras, la sentencia no contendría argumentación motivada previa a sus conclusiones en relación a por qué considera que los actos o hechos enunciados en la acción de protección no constituyen discriminación. Al respecto, los accionantes señalaron que la sentencia no se motiva ni hace examen lógico respecto a la violación del derecho a la igualdad y no discriminación por parte de las legitimadas pasivas, ya que no enunciaría las normas o principios jurídicos en los que funda la inexistencia de violación al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y tampoco explicaría la pertinencia de su conclusión con los antecedentes de hecho.

En otro orden de ideas, los legitimados activos manifestaron que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores tenía un grado de discapacidad del 50%; y, a pesar de ello, habría sido discriminada en su trabajo, por medio de tratos despectivos, altaneros y abusivos por parte de sus superiores.



Según los accionantes, la directora provincial de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza le dispuso a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores que, adicionalmente de desarrollar sus actividades laborales en el archivo de la institución, trabaje en la ventanilla de atención al público N.º 2, esto sin considerar su discapacidad física.

Por otra parte, los accionantes señalaron que el 20 de agosto de 2013, la señora directora dispuso a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores que en el plazo de un mes y 3 días organice el archivo desde el año 1960 hasta el 2013, siendo la fecha límite el 23 de septiembre de 2013. De acuerdo con los accionantes, la organización del archivo consistía en realizar una ordenación cronológica, en la que la presunta afectada debía identificar el número del “cartón”, el tipo de documento, fecha, el nombre del usuario, en matriculas el número de placa. Señalaron que, además, la información debía constar en archivo digital. De acuerdo a los accionantes, dicha disposición difícilmente podría ser satisfecha por una persona con todas sus capacidades, y menos aún por una persona con discapacidad.

Finalmente, conforme lo indicaron los legitimados activos, a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se le asignó varias actividades laborales a la vez y algunas de ellas no eran afines a las labores para la cual fue contratada. Por tal motivo, no pudo cumplir a cabalidad con sus funciones en el departamento de archivo, por lo que se acumuló de trabajo y recibió amonestaciones.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

Los accionantes identificaron como vulnerado, principalmente, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República. A consecuencia de dicha vulneración, consideran también vulnerado el derecho al debido proceso, en la obligación que tiene toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Pretensión**

Los legitimados activos solicitaron al Pleno de la Corte Constitucional:

- 1.- Que se acepte, la presente acción extraordinaria de protección entablada en contra de la sentencia emitida el 14 de marzo del 2014, a las 15h06, por parte de los doctores

Bolívar Torres Ortiz, Fausto Lana Castro y la Dra. Tania Masson Fiallos, Jueces Provinciales de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.

2.- Como reparación integral al perjuicio que la emisión del fallo en mención ha causado a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, solicitamos que:

a).- Se revoque el fallo expedido por la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.- Sala Única de la Corte Provincial, declarando con lugar a acción de protección Constitucional y se declare la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación y la falta de motivación de la sentencia emitida por los jueces de la referida Corte.

### Informe de las autoridades judiciales

Conforme consta de foja 27 a foja 28 del expediente constitucional, la jueza Tania Masson Fiallos y el juez Bolívar Torres Ortiz, parte de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, presentaron el informe de descargo solicitado por el juez constitucional mediante providencia dictada el 24 de agosto de 2017 a las 15:00.

En lo principal, los comparecientes señalaron que, en la acción objeto de su conocimiento, la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores señaló que prestaba sus servicios lícitos y personas en calidad de funcionaria de la Agencia Nacional de Tránsito en la que venía laborando en actividades como realizar trabajos de certificación de documentos, en el archivo de dicha dependencia y en la ventanilla. Afirmó que dichos trabajos los realizaba sin que la entidad tome en consideración su discapacidad del 50%. El 27 de enero de 2013, se le notificó con la terminación del contrato a la legitimada activa por parte del legitimado pasivo, por lo que ella y los demás accionantes presentaron acción de protección por cuanto consideraron que se habría vulnerado sus derechos a la igualdad y fomentado su discriminación.

En tal virtud, los comparecientes señalaron que en dicho proceso analizaron detenidamente la documentación actuada por los sujetos procesales; y pudieron probar que la legitimada activa prestaba sus servicios en la ventanilla, en el archivo y en la certificación de documentos emitidos por la Agencia de Tránsito. Por otro lado, afirman que los accionantes no probaron ni demostraron que existe vulneración o discriminación alguna por parte de los sujetos pasivos. Por tal razón, afirman que no existió vulneración de sus “derechos” contemplados en el artículo 88 de la Constitución.

Conforme lo señalado por los comparecientes, en el caso objeto de su conocimiento no hubo vulneración de derecho; por el contrario, afirman que la entidad accionada dio cumplimiento a las normativas legales anteriormente



invocadas; esto es, dar por terminado el contrato de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo.

Adicionalmente, los comparecientes manifestaron que, en el presente caso, la entidad accionada cumplió con la estabilidad laboral en el plazo fijado que gozaba la “sujeta activa” en su contrato de servicios ocasionales. Por lo tanto, habría dado cumplimiento con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público, la que establece un límite para la contratación de personal por medio de servicios ocasionales. Los comparecientes no encontraron que hayan existido actos discriminatorios por parte de las legitimadas pasivas que puedan ser garantizadas en esta acción de protección.

Por otra parte, los comparecientes señalaron que una de las características fundamentales y elementales que tiene la acción de protección es la violación constitucional. A su juicio, la parte accionante debe probar un daño grave cuando se presenta una vulneración de derechos constitucionales. Indicaron que, en la acción de protección presentada en la causa objeto de análisis, la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores no habría justificado con prueba alguna el hecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación. Por el contrario, según lo manifestado por los comparecientes, los sujetos pasivos únicamente habrían notificado la terminación de su contrato de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo, observando las normativas legales a las que nos hemos referido en la sentencia impugnada.

Finalmente, los comparecientes manifestaron que en la referida sentencia observaron la normativa constitucional consistente en el derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica. En ese ejercicio, no habrían evidenciado violación del derecho a la igualdad, pues para el momento en que emitieron la sentencia ningún órgano de control constitucional se habría pronunciado sobre las acciones afirmativas para mantener a las personas con discapacidad en sus cargos. Al respecto, señalaron los comparecientes que el “precedente constitucional” emitido por la sentencia de la Corte Constitucional fue posterior a la sentencia emitida por el “Tribunal de Apelación”.

### **Procuraduría General del Estado**

Dentro del expediente constitucional, a foja 30, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señaló la

casilla constitucional N.º 018; y, mediante copia de acción de ~~personal~~, acreditó su comparecencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

El artículo 437 de la Constitución de la República determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En aquel sentido, la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, así como en la jurisprudencia de este Organismo, tiene como finalidad que las vulneraciones a derechos constitucionales no queden sin ser declaradas y adecuadamente reparadas, por lo que es factible que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, puedan ser objeto del examen por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.



## Determinación y desarrollo del problema jurídico

En su demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes centraron su argumentación en que la judicatura, al emitir la decisión impugnada, habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por ello, a partir de los antecedentes expuestos, este Organismo sistematizará el análisis del caso en concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**La sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-2014, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República?**

El derecho al debido proceso, recogido en el artículo 76 de la Constitución de la República, consiste en un conjunto de garantías básicas a observarse dentro de cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas intervinientes.<sup>1</sup>

La relevancia de aquel derecho radica en que, a través de las garantías que lo conforman, el constituyente procura evitar que tengan lugar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades que ejercen el poder público en el conocimiento, sustanciación y resolución del caso puesto en su conocimiento<sup>2</sup>. Es decir, el derecho al debido proceso tutela los derechos de la persona en las distintas etapas que dure un procedimiento, sea administrativo o judicial, hasta la ejecución integral de la decisión emitida respecto a ella. En aquel sentido, esta Corte ha señalado que:

De conformidad con la norma consagrada en el artículo 76 de la Constitución de la República, el debido proceso constituye un derecho de protección y un principio constitucional primordial, concebido como el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse con la finalidad que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 264-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0949-14-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 371-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1691-14-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 042-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1830-13-EP.

La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal l), consagra entre las garantías del debido proceso –y más concretamente, del derecho a la defensa– la obligación de motivar las resoluciones que provienen de las autoridades que ejercen poder público, de la siguiente manera:

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

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

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

Por su parte, esta Corte ha sido enfática en afirmar que “... la motivación es imprescindible para justificar cualquier decisión, sea esta judicial o administrativa, pues, solo una carga argumentativa razonada permite llegar a una conclusión en derecho que a su vez, permite que el auditorio social pueda comprender cuales fueron las razones que guiaron tales actuaciones”<sup>4</sup>; “[...] lo que la debida motivación constituye un elemento esencial de las decisiones de los órganos tanto jurisdiccionales como administrativos, dentro de su respectiva competencia, que puedan afectar derechos constitucionales”<sup>5</sup>.

De lo indicado, se desprende que el objeto de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales o administrativas, no consiste únicamente en enunciar los hechos, las normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, para que de esta manera den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de una correcta administración de justicia.<sup>6</sup>

En aquel sentido, esta Corte Constitucional ha determinado tres requisitos, que permiten comprobar si una decisión emitida por autoridad pública ha sido debidamente motivada o no, estos son<sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 145-17-SEP-CC dentro del caso N.° 0143-16-EP.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.° 227-12-SEP-CC, caso N.° 1212-11-EP. El criterio ha sido repetido en varias sentencias posteriores, como por ejemplo en, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP.



- a) Razonabilidad, entendida esta como la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad en su decisión y su relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso en el contexto del cual fue emitida la resolución.
- b) Lógica, la misma que hace referencia a la existencia de la pertinente coherencia entre las premisas y de estas con la decisión final, así como el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa que el derecho exige para la decisión de la que se trate; y,
- c) **Comprensibilidad**, que hace relación a la claridad en el lenguaje utilizado en el fallo o resolución, con la finalidad de que pueda ser entendido por cualquier ciudadano<sup>8</sup>.

A continuación, la Corte Constitucional efectuará el análisis del presente caso, de conformidad con los parámetros antes indicados, lo que permitirá determinar si el auto resolutorio se encuentra debidamente motivado.

#### **a. Razonabilidad**

En el examen de razonabilidad en una decisión judicial, la Corte debe examinar la enunciación clara y determinada de las normas jurídicas contenidas en las diversas fuentes de derecho, en las que la autoridad basa su decisión.<sup>9</sup>

En virtud de lo expuesto, es necesario recalcar que la presente acción se plantea en contra de una sentencia de apelación dentro de una acción de protección, por lo que las fuentes de derecho empleadas por los juzgadores, deben guardar relación con la naturaleza propia de dicha materia.

De la revisión de la sentencia, se desprende que, en el considerando tercero, los juzgadores fijaron la competencia de la Sala Única de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, con sustento en el artículo 86 de la Constitución de la República y el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por su parte, en el considerando cuarto, la autoridad jurisdiccional citó los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República y los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en referencia a la acción de protección como mecanismo de amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia N.° 003-14-SEP-CC, caso N.° 0613-11-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia N.° 036-16-SEP-CC, caso N.° 0610-14-EP; sentencia N.° 368-16-SEP, caso N.° 1995-12-EP

En el considerando sexto, al hacer referencia a una de las peticiones de la accionante la autoridad jurisdiccional citó el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Mientras que, en el considerando séptimo, los juzgadores desarrollaron con más profundidad la figura de la acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, en el considerando octavo, los juzgadores transcribieron parcialmente lo manifestado por las partes en la audiencia pública, y en tal virtud se refirieron al artículo 4 de la Ley Orgánica de Discapacidades, los artículos 3.1, 119, 228 de la Constitución de la República, el artículo 58, de la Ley Orgánica de Servicio Público, el 146 del Reglamento General a Ley Orgánica de Servicio Público, el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades

En el considerando décimo consta la *ratio decidendi* de la sentencia. En este, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, a lo largo del considerando, citaron distintas disposiciones legales como son: en relación a la terminación del contrato de servicios ocasionales, el 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 146 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. Adicionalmente, en relación al porcentaje de personas discapacitadas del cuatro por ciento que debe tener toda entidad pública que tenga veinticinco o más servidores públicos, citaron el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Posteriormente, en el mismo considerando, la autoridad jurisdiccional se refirió al artículo 47 de la Constitución de la República, relativo a la política de prevención de discapacidades y la equiparación de oportunidades para las personas discapacitadas, así como el artículo 228 de la Constitución, sobre el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa, en concordancia con el artículo 65 Ley Orgánica del Servicio Público. Finalmente, citaron el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, en relación a la estabilidad laboral de las personas con discapacidad.

Al respecto, esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales sobre cuya presunta vulneración debían discurrir. Tampoco los juzgadores en la sentencia objeto de análisis realizaron referencia alguna a los derechos consagrados en la Constitución de las personas discapacitadas, y los deberes que tiene el Estado para con este grupo de personas vulnerables, a pesar de haber sido



una de las alegaciones presentadas por la parte accionante y presente en la parte expositiva de la decisión.

En tal sentido, esta Corte considera indispensable, en una sentencia que resuelva la posible vulneración de derechos constitucionales de personas con discapacidad, la referencia a los artículos principales consagrados en la Norma Constitucional. Ya que será la aplicación de dichas disposiciones lo que permitirá establecer la existencia de una vulneración de derechos constitucionales o no.

En otro orden de ideas, los juzgadores, al considerar en su sentencia “que la accionante no ha probado ser discriminada por parte de las accionantes”, no citaron qué disposición legal o constitucional permitía efectuar esa afirmación respecto de a quién atribuir la carga de la prueba en un proceso de garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales como la acción de protección que resolvieron.

Por lo indicado, este Organismo concluye que el parámetro objeto de análisis no ha sido cumplido, toda vez que los juzgadores en la parte medular de la sentencia objeto de análisis, obviaron identificar las fuentes de derecho necesarias para alcanzar una adecuada resolución, en razón de los hechos puestos en su conocimiento y los argumentos expuestos por las partes.

#### b. Lógica

En relación al parámetro de la lógica, esta Corte Constitucional ha señalado que la misma comprende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión del razonamiento, así como de aquella con la decisión final. Al respecto, esta Corte ha manifestado que el parámetro de la lógica:

[p]resupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo<sup>10</sup>.

En la misma línea de argumentación, en la sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1812-10-EP, la Corte expresó:

<sup>10</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1812-10-EP.

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestas a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

Sin embargo esta Corte ha manifestado que el parámetro de lógica no se agota únicamente en la coherencia que debe existir entre los elementos del razonamiento, sino que también se complementa con el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa requerido por el derecho para adoptar la decisión de la que se trate.<sup>11</sup>

A continuación, corresponde a la Corte Constitucional referirse inicialmente al contenido de la decisión objeto de estudio, para luego extraer los argumentos centrales expuestos por la autoridad jurisdiccional, con el objeto de determinar si explica la pertinencia de la aplicación del derecho a los hechos puestos en su conocimiento de manera coherente.

La sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, en el expediente N.º 0061-2014 se encuentra estructurada por vistos, diez considerandos y resolución.

En el considerando primero, la autoridad jurisdiccional transcribió parcialmente los argumentos planteados en la demanda por la accionante.

En el considerando segundo, los juzgadores declararon la validez procesal, por no haber advertido omisión de solemnidades sustanciales. Por su parte, en el considerando tercero, los juzgadores determinaron la competencia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza para conocer el caso presentado.

En relación a los considerandos cuarto y séptimo, la autoridad jurisdiccional expuso sobre la naturaleza de la acción de protección contemplada en la Constitución de la República.

Respecto a los considerandos quinto y sexto, los juzgadores citaron dos de las pretensiones formuladas por la accionante.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 358-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1042-15-EP.



En el considerando octavo, la autoridad jurisdiccional transcribió parcialmente lo actuado por las partes en la audiencia pública realizada en el juzgado. En el considerando noveno, los juzgadores hicieron mención a una solicitud de audiencia, y resumieron brevemente lo señalado por las partes.

Finalmente, respecto del considerando décimo, que complementa el fallo, objeto de la presente acción, cabe enfatizar que el mismo resulta relevante por cuanto contiene el análisis del caso concreto y la decisión; es decir, en dicho considerando, la judicatura condensa la argumentación central, pues, contiene la *ratio decidendi*.

Ante ello, conviene analizar el mismo en detalle, a fin de determinar si la Sala de apelación, al conocer la acción planteada, cumplió su rol garantista, mediante un análisis pormenorizado del caso puesto en su conocimiento.

En primer lugar, los juzgadores mencionaron cierta documentación que consta en el expediente de la acción de protección. En particular, citaron lo siguiente:

- a) La amonestación escrita a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores de fecha 15 de agosto de 2013;
- b) El certificado del CONADIS del cual se desprende el 50% de discapacidad de la hoy accionante; Los contratos de servicios ocasionales suscritos por la accionantes con la institución de los cuales se incluye el detalle de actividades que debió realizar a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino; y,
- c) La cita de entrevistas a Amalia Palacios Fernández y a Wilmer Patricio Calderón Moreno, en calidad de ex compañeros de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino.

A continuación, la autoridad jurisdiccional centró su análisis en la figura de los contratos ocasionales, establecida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el 146 de su reglamento; y, en particular, en la terminación contractual por el cumplimiento del plazo. Así como, del mecanismo de concurso de merecimiento y oposición para el ingreso al servicio público y carrera administrativa contemplados en el artículo 228 de la Constitución y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

En este orden de ideas, la autoridad jurisdiccional procedió a citar el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades que hace referencia a la estabilidad laboral de las personas con discapacidad, pero no desarrolló ningún análisis al respecto. En tal sentido, los juzgadores se limitaron a indicar que los accionados, a la hora de dar por terminada la relación laboral, habrían cumplido con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Finalmente, los juzgadores señalaron que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino no habría probado la existencia de discriminación en el presente caso:

... [e]l sujeto activo Zurkaya Elizabeth Robalino Flores dentro de esta acción de protección en ningún momento ha justificado conforme a derecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación alguna, más al contrario el sujeto pasivo le concedió los contratos de servicios ocasionales, y como es de ley se notificó con la terminación del mismo por el cumplimiento de plazos y la prohibición existente para su continuación respecto a la discriminación que hace mención la accionante, no se ha justificado con prueba documental y conforme a derecho que haga fe plena del accionar que hace mención, ya que de lo manifestado en los hechos fácticos no fueron las legitimadas pasivas, quienes realizaron actos o hechos discriminatorios.

(La negrilla no corresponde al texto original)

Sin embargo, de la lectura de la referida sentencia, esta Corte no evidencia que el juzgador hubiere realizado un análisis de lo argumentado y de las pruebas constantes en el expediente a fin de determinar, o no, de la existencia de una posible discriminación a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

En tal sentido, la autoridad jurisdiccional, dentro de la *ratio decidendi*, omitió por completo analizar lo manifestado por la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, y que consta transcrito en el texto de la sentencia, sobre el llamado de atención verbal recibido por ella frente a sus compañeros de trabajo, la disposición por parte del superior de que la referida accionante realice otras actividades adicionales que no se encontraban contempladas en su contrato, y la supuesta sobrecarga de trabajo consistente en actualizar el archivo de la institución desde el año 1960 hasta el 2013 en un período muy corto de tiempo.

Desde la perspectiva de la coherencia que debe tener toda resolución judicial en el parámetro de lógica, esta Corte aprecia que la accionante interpuso una acción de protección porque considera haber sufrido varios actos discriminatorios en su contra, lo cual habría vulnerado sus derechos constitucionales. Sin embargo, los juzgadores no tomaron en cuenta lo argumentado por la accionante, ya que centraron su análisis únicamente en la terminación de la relación laboral. En relación a los posibles hechos, la autoridad jurisdiccional se limitó a indicar que la accionante no presentó prueba documentada de la vulneración sufrida. Tal situación conlleva a una falta de coherencia entre las premisas y la parte resolutive de la sentencia, ya que tal accionar tuvo como resultado la omisión de analizar y resolver sobre la real existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales de la accionada.

Desde esta óptica, la actuación de los juzgadores demandada no fue coherente



con la conducta requerida de una autoridad jurisdiccional en su rol de administrador de justicia constitucional. Por lo que, ante la ausencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la conclusión final, así como también ante la inexistencia de una debida argumentación, concluye que se ha incumplimiento el parámetro objeto de estudio.

### c. Comprensibilidad

En relación al requisito de comprensibilidad, este consiste en el correcto uso del lenguaje, la coherencia y claridad en la exposición de las ideas a lo largo del texto de la decisión.

Por lo que requiere un lenguaje sencillo, claro y respetuoso de las formas gramaticales, en función de los cuales el juez está en la obligación de redactar sus sentencias, de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, que incluya las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte<sup>12</sup>.

En el caso *sub judice*, la decisión judicial impugnada es la sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-201, la cual tiene algunos errores de redacción y sintaxis, que no limitan su comprensión por lo que la sentencia se encuentra elaborado con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento. Sin embargo, la referida sentencia al obviar la identificación de las fuentes de derecho constitucional necesarias para que las autoridades jurisdiccionales puedan alcanzar una adecuada resolución y al carecer de un análisis coherente que permita resolver sobre los derechos constitucionales denunciados como vulnerados, incumple el requisito de comprensibilidad que forma parte de la motivación de todo fallo judicial.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas contempladas en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, caso N.º 1812-10-EP.

## Consideraciones adicionales

### Aplicación del principio del *iura novit curia* en el examen de la sentencia impugnada

En otro orden de ideas, esta Corte considera que es relevante tener en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 426 de la Constitución de la República en concordancia con lo previsto en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional en aplicación del principio *iura novit curia*, está facultada para analizar y emitir un pronunciamiento sobre las cuestiones puestas en su conocimiento, incluso en aplicación de las normas no argumentadas por la parte accionante.

Al respecto, este Organismo constitucional, en su sentencia N.º 164-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0947-11-EP, expuso lo siguiente:

En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio del *iura novit curia*. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa...

De la jurisprudencia constitucional invocada, conforme con el principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no discutidos por las partes y que podrían ocasionar vulneraciones a derechos constitucionales<sup>13</sup>. Dicho criterio es compartido –en el ámbito regional– por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma que a través de su jurisprudencia ha señalado que por medio del principio *iura novit curia*, el juzgador tiene la facultad, e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las hayan invocado expresamente.<sup>14</sup> En tal sentido esta Corte procede a realizar el siguiente problema jurídico:

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia N.º 087-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0965-10-EP.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 163; caso Usón Ramírez vs. Venezuela, párr. 53, resolución dictada en la Sentencia N.º 087-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0965-10-EP.



**La sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-2014, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El artículo 82 de la Constitución de la República, consagra que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

En relación al derecho a la seguridad jurídica, el Pleno de la Corte ha expresado:

Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer “seguridad jurídica” al ejercer su “poder” político, jurídico y ~~ejecutivo~~. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional.<sup>15</sup>

Adicionalmente, este Organismo ha considerado que la seguridad jurídica genera un marco en el cual las personas obtienen un conocimiento previo de las conductas que les son permitidas:

Completando el marco de los derechos constitucionales de protección se encuentra el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se configura como un valor jurídico implícito y explícito en nuestro ordenamiento constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento previo de las conductas que son permitidas y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 088-13-SEP-CC dentro del caso N.º 1921-11-EP y Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 0007-10-SEP-CC dentro del caso N.º 0132-09-EP.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 030-15-SEP-CC. dentro del caso N.º 0849-13-EP.

Por lo que el derecho a la seguridad jurídica reconocido en la norma constitucional tiene como finalidad otorgar a la sociedad confianza mediante el conocimiento que sus derechos y obligaciones, así como el sometimiento de los órganos del poder público a normas jurídicas preestablecidas, de conocimiento público, y las cuales se aplican por autoridad competente. En último término, la seguridad jurídica implica la proscripción de la arbitrariedad.

En aplicación del derecho a la seguridad jurídica corresponde, entonces, verificar si la judicatura efectuó su labor en respeto a la Constitución. Para el caso en análisis, es relevante la norma prevista en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, la cual consagra:

Artículo. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

(...) 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la acción emitiendo sentencia, y en caso de constatare la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial de Justicia. Los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

Al respecto, es importante recordar que en armonía con la norma contenida en el artículo 86 de la Constitución, el artículo 24 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina:

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia. (La negrilla no corresponde al texto original).

Las disposiciones revisten de especial importancia en el caso objeto de análisis, en la medida que el juzgador, en su sentencia, trasladó la carga de la prueba y



señaló que la accionante “no ha probado ser discriminada” ni presentó “prueba documental” que justifique la discriminación sufrida.

Respecto del rol que deben cumplir las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de una acción de protección, esta Corte en la sentencia N.º 155-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1563-12-EP, manifestó:

... la autoridad judicial que se encuentre en conocimiento de garantías jurisdiccionales está en la obligación constitucional de emplear un rol activo en el conocimiento y resolución del proceso puesto en su conocimiento (...)

Deberá entonces el operador de justicia en el ejercicio de sus atribuciones y facultades emplear cuanto mecanismo fuere necesario para garantizar a las partes intervinientes en el proceso la debida observancia al derecho a la tutela judicial así como el derecho a la seguridad jurídica, derecho al debido proceso en sus diversas garantías...

Es decir, en el caso concreto, los juzgadores de segunda instancia, al conocer y resolver la acción de garantía jurisdiccional, debieron cumplir un rol garantista y proactivo a fin de determinar la existencia de vulneración de derechos constitucionales, o no. Ello, sin limitarse, únicamente, a las pruebas que habría podido aportar la accionante; más aún, considerando que el objeto de la afirmación de la jurisdicción se refiere a información que reposa en los archivos de una institución pública.

Esta Corte considera que el indicado análisis resulta indispensable, teniendo en cuenta además, que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores afirmó que se encuentra en el grupo de personas de atención prioritaria<sup>17</sup>, así como en un grupo perteneciente a las categorías sospechosas en relación a la protección contra actos discriminatorios. Al respecto, esta Corte en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0445-11-EP manifestó:

Nuestra norma constitucional al parecer es específica y taxativa al establecer criterios por los cuales nadie podrá ser discriminado; la misma disposición constitucional (artículo 11 numeral 2 CR), es amplia al determinar que nadie podrá ser discriminado 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 inclusión de estos criterios o categorías contenidos en el artículo referido es lo que en doctrina se han denominado las categorías o criterios sospechosos.

Las categorías sospechosas son criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse; y que en otros casos se presentan también como justificativos utilitaristas apelando a categorías

<sup>17</sup> Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador.

como: el orden jurídico, el orden público, la moral pública, las buenas costumbres, etc. “La calificación de una categoría como sospechosa no es una cuestión menor, desde que aquella deposita en aquel que realiza la distinción la carga de la demostración argumentativa de que existe un interés estatal urgente, si se trata del ámbito estatal, o de una excepción basada en lo que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha denominado ‘calificación ocupacional de buena fe’, si la distinción se realizara en la actividad privada a fin de superar la presunción de inconstitucionalidad”.

Así, las categorías sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Los tratos “diferenciados” cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes.

Por lo que, en el caso *sub judice* esta Corte considera que los juzgadores no realizaron las actuaciones necesarias para determinar la existencia de una posible discriminación de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, hoy accionante.

En este punto, es importante considerar que la condición de discapacidad es un hecho que no está supeditado al reconocimiento que el Estado hace de dicha condición. Es decir, el que una persona, al momento en que se produjo el acto presuntamente vulneratorio de sus derechos constitucionales, no haya efectuado el trámite ante la autoridad competente para que su condición sea reconocida –y, por tanto, no exista la “prueba documental” requerida por la judicatura– no implica que su discapacidad no exista. La interpretación contraria infringiría la Constitución, pues supeditaría la titularidad del derecho constitucional al cumplimiento de un trámite administrativo, y no a la fuente primigenia del mismo, que es la dignidad humana. Claro está, la calificación del grado de discapacidad por parte de la autoridad administrativa genera seguridad al juzgador respecto de la alegación; sin embargo, la falta de aporte de la misma como prueba en el proceso no destruye por sí sola la presunción de veracidad de su afirmación.

En razón de lo indicado, esta Corte concluye que los juzgadores dictaron su resolución inobservando las disposiciones contenidas en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 24 segundo inciso de la Ley Orgánica de



Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, por lo tanto, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### **Examen de la sentencia de primera instancia**

Esta Corte, en casos análogos, ha expresado que, en razón de la presentación de una acción extraordinaria de protección, a este Organismo le corresponde analizar únicamente la decisión definitiva. Sin embargo, cuando la sentencia objetada se deriva de una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha sentencia fue emitida en violación a derechos constitucionales –tal como acontece en el presente caso–, está en la obligación de encontrar la forma más adecuada y efectiva para reparar el derecho vulnerado. Es así que, debe examinar la decisión de primera instancia, con el objeto de determinar si ha sido dictada de conformidad con las normas constitucionales –en cuyo caso, procede dejarla en firme–; o si, en su defecto, incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales. Ante la verificación de este último presupuesto, en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección<sup>18</sup> y los principios *iura novit curia*, economía procesal, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado<sup>19</sup>. Así las cosas, corresponde desarrollar el siguiente problema jurídico:

**La sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N°. 0041-2014, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

A continuación, esta Corte analizará la sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014 a la luz de los requisitos de una correcta motivación, como ya han sido conceptualizados en el primer problema jurídico de la presente sentencia.

<sup>18</sup>Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 174-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0720-12-EP.

<sup>19</sup>Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 397-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1017-11-EP.

### a. Razonabilidad

De la revisión de la sentencia de primera instancia, dictada el 4 de febrero de 2014 a las 12:23 por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente N.º 0041-2014, se desprende que la misma se encuentra compuesta por vistos, dos considerandos y resolución.

En el considerando primero, el juzgador utilizó como fundamento los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de la República para fijar su competencia y declarar la validez de la causa.

Finalmente, una vez desarrollada la parte considerativa, el juez expreso: “Fundamento mi sentencia en los arts. 11 numeral 2, 3, arts. 47, 48 de la Constitución de la República, Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos, arts. 3, 4, 47, 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades”.

Como se puede observar, el juzgador fundamentó su resolución en los principios constitucionales a la igualdad y la aplicación de directa e inmediata de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, contenidos en los numerales 2 y 3 del artículo 11 de la Constitución de la República. Adicionalmente, el juzgador utilizó como fundamento de su resolución los derechos de las personas discapacitadas, así como en las medidas que debe tomar el Estado a favor de las personas con discapacidad consagrados en los artículos 47 y 48 de la Constitución de la República del Ecuador.

De igual manera, el juzgador fundamentó su resolución en los fines y principios de la Ley Orgánica de Discapacidades y en la figura de inclusión laboral y el derecho de estabilidad que tienen las personas con discapacidad de conformidad con los artículos 47 y 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

En tal virtud, esta Corte Constitucional una vez que ha determinado que el operador de justicia identificó con claridad las fuentes de derecho empleadas en su decisión, así como también su pertinencia con la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento, concluye que el parámetro de la razonabilidad fue observado.

### b. Lógica

En la sentencia de primera instancia, luego de vistos, el juzgador resumió los antecedentes principales que motivaron la acción de protección puesta a su



conocimiento. En tal ejercicio, señaló en particular que la accionante laboró en la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por un periodo consecutivo de tres años, desde diciembre de 2010 hasta el 27 de diciembre de 2013.

Por su parte, en el considerando primero, utilizó como fundamento los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de la República para fijar su competencia y declarar la validez de la causa.

En el considerando segundo, la autoridad jurisdiccional expuso sus razones para decidir en la sentencia. De su texto, se desprende que el juzgador fijó su análisis en que la Defensoría del Pueblo, mediante las pruebas aportadas, habría demostrado la existencia de persecución, hostigamiento y discriminación contra la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

Finalmente, en la parte resolutive de la sentencia *sub examine*, con base en las consideraciones anotadas y los fundamentos constitucionales y legales, el juzgador declaró con lugar la acción de protección planteada y como medida de reparación integral dispuso que se reintegre a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores al trabajo el cual venía desempeñando en la Agencia Nacional de Tránsito como técnica de archivo.

De lo anotado, esta Corte observa que existe una falta de coherencia entre las premisas utilizadas por el juzgador, su conclusión y la medida de reparación integral dispuesta. Al respecto, en la sentencia examinada no existe una argumentación que permita determinar la relación entre la discriminación que habría sufrido la accionante y la terminación del contrato de servicios ocasionales por parte del empleador. En este orden de ideas, el juzgador en su sentencia se limita señalar:

[1] La Defensoría del Pueblo ha demostrado con abundante documentación que efectivamente ha habido contra la funcionaria quejosa, persecución y hostigamientos, vulneración de derechos, discriminación, al disponer mediante memorandos la realización de trabajos excesivos, hacer caso omiso a sus crisis de salud, pensar que finge, inducir a los funcionarios de la agencia que no le presten auxilio, considerarla una funcionaria con todas sus capacidades completas.

En igual sentido, esta considera que no existe coherencia entre y los actos discriminatorios señalados en la sentencia y la medida de reparación integral adoptada por el juzgador, consistente en el reintegro a su puesto de trabajo.

Por lo que, ante la ausencia de una debida coherencia entre premisas y de estas

con la conclusión final, así como también ante la inexistencia de una debida argumentación por parte de la autoridad jurisdiccional, que justifique la pertinencia de la medida de reparación escogida, esta Corte concluye que se ha incumplido el parámetro objeto de estudio.

### c. Comprensibilidad

En el caso *sub judice*, se desprende que la sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza, dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014, se encuentra elaborada con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento, sin embargo, está desprovista de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron a los juzgadores a decidir sobre el caso concreto, incumpliendo con ello el parámetro de comprensibilidad.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas contempladas en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

### Examen en razón de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección

Como se indicó anteriormente, en aquellos casos en los cuales la sentencia de primera instancia incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales que las del juez *ad quem*, corresponde a esta Corte analizar, en aplicación de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, el caso objeto de las sentencias analizadas, con el fin de reparar integralmente y con la menor dilación posible las vulneraciones ocasionadas por las autoridades jurisdiccionales, así como determinar las normas de actuación en casos posteriores en los que se presenten elementos fácticos que guarden analogía:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva... [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para



evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección].<sup>20</sup>

Por tal razón, y como una medida de restitución de los derechos vulnerados por la actuación de los jueces en la tramitación de la acción de protección, este Organismo procederá a realizar el análisis constitucional que correspondía efectuar a las judicaturas de instancia dentro de la acción de protección propuesta, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La terminación de la relación laboral por fenecimiento del plazo de un contrato de servicios ocasionales suscrito por tercer año sucesivo ¿vulneró el derecho constitucional al trabajo de la accionante, recogido en el artículo 33 de la Constitución de la República?**

La accionante, en su demanda de acción de protección, señaló que desde de diciembre de 2010 hasta diciembre de 2013, laboró en la Agencia Nacional de Tránsito. Sin embargo, el 27 de diciembre de 2013 a las 17:00, se le notificó “por parte de la Directora Ejecutiva de la ANT”, de la negativa de suscribir un nuevo contrato laboral para el año 2014.

La legitimada activa consideró que la terminación de la relación laboral vulneró su derecho constitucional al trabajo. Con este antecedente se procederá a analizar el derecho indicado como vulnerado.

La Constitución de la República en su artículo 33, consagra el derecho al trabajo en los siguientes términos:

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 y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Al respecto, la Constitución en su artículo 25 establece: “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”. Adicionalmente, el artículo 326 de la Constitución en sus

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175- 15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC y reproducida a su vez en la sentencia N.º 169-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1012-11-EP.

numerales 2 y 3 consagra los principios que sustentan el derecho al trabajo, y en particular se encuentran: “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario; 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”.

Adicionalmente en relación al derecho al trabajo, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1000-12-EP manifestó:

El derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de *indubio pro operario* constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.

Adicionalmente, en relación al trabajo como derecho en la sentencia N.º 241-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1573-12-EP, este Organismo señaló:

De igual forma, cabe indicar que dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador, materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales, los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelarlos.

En relación a la estabilidad laboral dentro del marco del derecho al trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 31 de agosto de 2017, dentro del caso Lagos del Campo Vs. Perú sobre el derecho al trabajo expresó:

147. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, expresó que este mismo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”. Asimismo, ha señalado que el “incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas



sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros”, lo cual incluye “el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente”. (...)

150. Cabe precisar que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.

Al respecto, esta Corte tiene en cuenta que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, establece un estándar mínimo de protección contra terminaciones de la relación laboral que resulten injustificadas o improcedentes. Conforme lo reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Ley Orgánica de Discapacidades en particular en su artículo 51, las personas con discapacidad gozan de un régimen de protección especial al derecho al trabajo, así como a las garantías de estabilidad laboral.

En el caso *sub examine*, de las copias de los contratos de servicios ocasionales constantes de fojas 465, 466 y 468 a 471 del expediente ordinario, esta Corte considera que la accionante desarrolló su actividad laboral desde el 3 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2013, de manera ininterrumpida.<sup>21</sup>

Por su lado, las señoras ingeniera Paola Carvajal en calidad de directora ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la señora Deysi Ortiz Duran en calidad directora provincial de tránsito y seguridad vial, en la audiencia pública llevada a cabo el 31 de enero de 2014, y la cual consta en el expediente de instancia de fojas 482 a 487 vuelta, manifestaron que la terminación del contrato de servicios ocasionales es producto de la aplicación del artículo 58 inciso sexto de la Ley Orgánica de Servicio Público en concordancia con el artículo 146 de su Reglamento General, el cual a la fecha establecía: “Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la

<sup>21</sup> Primero laboró en la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y posteriormente continuó su relación laboral en la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, entidad que fue creada mediante el artículo 16 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 415 de 29 de marzo de 2011.

emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse ~~por terminado~~ en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos”.

Finalmente, las comparecientes señalaron que la acción de protección es improcedente porque, de aceptarse la misma, se estaría violentando el artículo 228 de la Constitución, el cual garantiza que “la estabilidad laboral se lo otorga mediante concurso público”.

Como un primer elemento de análisis y en atención a los argumentos de las partes procesales, conviene indicar que el aludido artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP), regula los contratos de servicios ocasionales, y a la fecha de celebración de la audiencia dicha disposición legal establecía lo siguiente:

Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración el talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato.

Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público.



Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.

La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente.

El contrato de servicios ocasionales que no se sujeta a los términos de esta Ley, será causal para la conclusión automática del mismo y originará en consecuencia la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la ley.

Al respecto, conforme lo determinado en el artículo entonces vigente, la naturaleza jurídica de los contratos de servicios ocasionales tiene el carácter temporal; es decir, no genera una estabilidad laboral al servidor público contratado.

Ahora bien, de los antecedentes expuestos, se desprende que la accionante permaneció en una relación laboral continua durante tres años consecutivos mediante la modalidad de contrato de servicios ocasionales. Esta Corte en relación a la desnaturalización de los contratos ocasionales, en la sentencia N.º 048-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0238-13-EP consideró:

La suscripción de contratos ocasionales sucesivos e ininterrumpidos más allá de lo dispuesto en la normativa legal pertinente, equivale a la desnaturalización del contrato de trabajo de modalidad ocasional en el servicio público, cuyo objeto es cubrir una emergente necesidad institucional, precautelando de esta manera el servicio de la administración pública que debe ejecutarse con eficacia y eficiencia. Así, la dilación de la necesidad institucional por sobre el tiempo que establece la ley para la duración de los contratos ocasionales y para su renovación evidencia la necesidad estable del trabajo realizado y la consecuente responsabilidad de la institución pública de convocar a un concurso de méritos y oposición para seleccionar a la persona que cubra el cargo que se requiere (Énfasis fuera del texto).

En el caso *sub judice*, el contrato de servicios ocasionales habría sido desnaturalizado; ya que, la institución pública extendió la relación laboral más allá de lo establecido en la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 58 de la LOSEP, evidenciando la necesidad estable y continua del trabajo realizado por la accionante. Es decir, incumplió el plazo determinado en el inciso segundo del artículo 58 de la LOSEP; y, por lo tanto, la entidad pública desnaturalizó el contrato de servicios ocasionales.

Sin embargo, en aplicación de artículo 228 de la norma constitucional, esta Corte ha sido enfática en establecer que: “... hay que precisar que la emisión de sucesivos contratos de servicios ocasionales no otorga derecho a la estabilidad en el sector público, ni crea un derecho en favor de una persona para ser merecedor de un nombramiento definitivo sin que previamente, haya resultado como ganador dentro de un concurso de oposición y merecimientos”.<sup>22</sup>

Como se indicó anteriormente, la accionante es una persona con discapacidad, por lo que tiene un régimen de protección especial al pertenecer al grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria conforme el artículo 35 de la Constitución de la República. Al respecto, este Organismo en un caso similar, en el que analizó la cesación de la relación laboral de una servidora pública con discapacidad, mediante la terminación unilateral del contrato ocasional que se encontraba previamente desnaturalizado, consideró:

... para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos. Además, de haberse cumplido el plazo máximo de vigencia para este tipo de contratos -dos años- y la necesidad o actividad institucional subsista, en atención a las razones jurídicas antes expuestas, puede renovarse el contrato a la persona con discapacidad hasta que la entidad lleve a cabo el correspondiente concurso de méritos y oposición, sin que esto le faculte a la persona contratada, exigir el otorgamiento de un nombramiento, en tanto, los artículos 228 de la Constitución, 65 y 86 de la Ley Orgánica de Servicio Público y conforme lo ha señalado esta propia Corte, como máximo organismo de interpretación constitucional, el ingreso al servicio público únicamente puede darse en función de resultar ganador en un concurso de méritos y oposición (Énfasis fuera del texto).<sup>23</sup>

Si bien los referidos pronunciamientos de esta Corte son posteriores a la presentación de la acción de protección *sub examine*, los elementos de hecho, así como los derechos constitucionales vulnerados son coincidentes con el caso objeto de estudio, y fueron aquellos en los que la Corte se basó para resolver; y, como resultado de dicho ejercicio, establecer las reglas de actuación derivadas de la interpretación constitucional. En tal sentido, esta Corte Constitucional considera que la autoridad administrativa no tuvo en cuenta que la accionante, al

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 211-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0777-10-EP; sentencia N.º 116-16-SEP-CC caso 0555-12-EP.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 2184-11-EP.



momento de la terminación del contrato de servicios ocasionales, se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad debido a su condición de persona con discapacidad. Por lo que tal condición debió ser estimada previo a favorecer la desnaturalización de la figura contractual utilizada. Así, la desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en cuanto a su temporalidad y la falta de consideración que la accionante formaba parte de un grupo de atención prioritaria, comportaron la transgresión del derecho constitucional al trabajo de la legitimada activa.

Con base en los elementos analizados, esta Corte considera que la terminación de la relación laboral de la accionante constituye una vulneración de su derecho constitucional al trabajo, reconocido en el artículo 33 de la Constitución de la República.

**La omisión de las autoridades de la Agencia Nacional de Tránsito en adoptar medidas para eliminar la discriminación en contra de la accionante ¿vulneró su derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, en razón de su condición de persona con discapacidad, reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República?**

En su demanda, la legitimada activa manifestó que durante la relación laboral fue víctima de varias conductas discriminatorias que habría sufrido en su trabajo, tales como cargas laborales excesivas para ser desarrolladas en tiempos reducidos, el tener que manipular cajas y objetos pesados a pesar de sufrir una discapacidad del 50% física en su lado derecho; un ambiente laboral hostil; tratos inadecuados por parte de su jefes inmediatos, lo que afectó directamente a la accionante al padecer del síndrome de “distimia” calificada con el 20% por profesionales del Ministerio de Salud Pública. Según la accionante, la terminación laboral es la materialización de la pretensión de la “señora Directora Provincial de Pastaza de la ANT”, la cual solicitó a la directora ejecutiva mediante memorando ANT-UAPA-2013-0403 de 28 de agosto de 2013, que se deje insubsistente el contrato laboral de la legitimada activa.

Tales situaciones, a juicio de la legitimada activa, contradicen la evaluación de desempeño por competencias de la institución en la cual expresa claramente que no registra quejas ciudadanas y tiene una evaluación en cual habría obtenido “80”; demostrando así, un desempeño esperado de la servidora en su puesto de trabajo. Adicionalmente, la accionante manifestó que los llamados de atención empezaron en agosto de 2013, y antes de esa fecha no habría tenido problemas similares con otras autoridades.

Por su lado, las señoras ingeniera Paola Carvajal en calidad de ~~directora~~ ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la señora Deysi Ortiz Duran en calidad directora provincial de Tránsito y Seguridad Vial, en la audiencia pública llevada a cabo el 31 de enero de 2014, y la cual consta en el expediente de instancia de fojas 482 a 487 vuelta, manifestaron que la accionante **no** sufrió actos de discriminación laboral. Afirman que el memorando **en el que** se requirió la terminación de la relación laboral con la presunta **afectada** **se** basó en situaciones tales como quejas ciudadanas, **desobediencia de órdenes** impartidas y falta de colaboración. No obstante, en el expediente **no** consta **aporte** de elemento alguno que lleve a esta Corte a **desvanecer** la presunción de inconstitucionalidad de su actuación, en razón de haberse **determinado** la existencia de una distinción y la concurrencia de una categoría **sospechosa**, en los términos señalados en apartados precedentes de la presente sentencia.

Con los antecedentes relatados, se procederá a analizar el derecho indicado como vulnerado. De conformidad con lo establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros principios, por el de:

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 (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Por su parte, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República consagra que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

En caso objeto de análisis, la señora Robalino Flores Zurkaya Elizabeth, al momento de desarrollar sus actividades laborales tenía un porcentaje de discapacidad física del 50%, conforme el carnet del Consejo Nacional de Discapacidades, **constante** a foja 7 del expediente de instancia.

En este sentido, la Constitución de la República, en su artículo 35, considera a las personas **discapacitadas** dentro del grupo de personas de atención prioritaria:

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención



prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Por su parte el artículo 47 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce como derecho de las personas discapacitadas, entre otros:

Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconocen a las personas con discapacidad, los derechos a: (...)

5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas.

En relación a las personas con discapacidad y el derecho al trabajo, esta Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC dentro del caso N.º 2184-11-EP, manifestó:

En virtud de lo señalado, las disposiciones contempladas en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales precedentemente transcritos, que establecen la atención prioritaria de la que gozan las personas con discapacidad en todo ámbito, y de manera específica, su inserción y permanencia en su lugar de trabajo, prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; esto significa que en aplicación de la Constitución y del *corpus juris* internacional vigente en el Estado, cuyas normas prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica, a las personas con discapacidad, consideradas como grupo de atención prioritaria, debe asegurárseles una protección especial en el ámbito laboral, lo cual se verifica a través del pleno acceso al empleo y su conservación.

Incluso, conforme la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>24</sup> el Estado ecuatoriano, además de tener la obligación de garantizar el derecho al trabajo a las personas con discapacidad, deberá velar, entre otras consideraciones, por su estabilidad laboral o condición de continuidad:

#### Artículo 27 Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la

<sup>24</sup> Publicado en el Registro Oficial N.º 329 del 5 de mayo de 2008.

oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; (...)
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público... (Énfasis fuera del texto)

Por lo que, conforme las disposiciones consagradas en la Constitución, así como en convenios internacionales, las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral, que permita alcanzar la realización económica y personal de este grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria.

Sin embargo, de lo argumentado por la legitimada activa, y de la documentación constante en el expediente ordinario, esta Corte encuentra elementos suficientes que permiten determinar que la accionante, adicional a la terminación de su relación laboral, habría sufrido otro tipo de conductas discriminatorias en su trabajo, situaciones tales como cargas laborales excesivas para ser desarrolladas en tiempos reducidos, el tener que manipular cajas y objetos pesados a pesar de sufrir una discapacidad del 50% física en su lado derecho; un ambiente laboral hostil; tratos inadecuados por parte de su jefes inmediatos entre otros.

Los hechos relatados permiten a esta Corte inferir que la entidad accionada, a través de las autoridades que ejercían las funciones relacionadas con la repartición de la carga laboral, y con el control del clima laboral, propiciaron y toleraron actuaciones discriminatorias en contra de la accionante. En dicho contexto, el memorando N.º ANT-UAPA-2013-0403, mencionado por la presunta afectada, cuya existencia fue reconocida por los representantes de la entidad accionada, constituyó una expresión de la voluntad de separar a la servidora, en lugar de dar solución a los actos de discriminación de los que era víctima.

Por otro lado, como ya ha sido analizado en el problema jurídico precedente, la relación laboral establecida en razón de la suscripción sucesiva de contratos de servicios ocasionales ya había sido desnaturalizada por haber superado el máximo establecido en la ley vigente a la época. En otras palabras, el argumento



consistente en el cumplimiento de las normas que determinan la duración de los contratos ocasionales se desvanece el momento en que la suscripción del último contrato ya había superado el máximo legal, entonces vigente. En ese sentido, no se explica su terminación por fenecimiento del plazo, sino como el acto con el que se consumó la serie de demostraciones de voluntad institucional de propiciar y tolerar actos discriminatorios en su contra.

Estas actuaciones, promovidas y toleradas por las autoridades de la entidad pública en la que prestaba sus servicios, constituyen contravenciones a su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, en razón de su condición de persona con discapacidad.

### Reparación integral

En cumplimiento con el mandato establecido en el artículo 86 numeral 3, primer inciso de la Constitución de la República, una vez que esta Corte estableció en la presente acción extraordinaria de protección la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales de la accionante, tanto en las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancia, como en los actos que desembocaron en la terminación de relación laboral; corresponde a este ~~Órgano~~ **determinar** qué medidas de reparación integral resultan ~~más~~ **apropiadas para alcanzar una efectiva protección de los derechos vulnerados.**<sup>25</sup>

Al respecto, esta Corte Constitucional, al interpretar el contenido del artículo 11 numeral 9, segundo inciso de la Norma Suprema,<sup>26</sup> se refirió a la reparación integral en los siguientes términos: “En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un ‘derecho’ y un principio, por medio del cual las

<sup>25</sup> Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:  
(...)

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y **en caso de constatare la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse. (El énfasis pertenece a esta Corte).**

<sup>26</sup> Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  
(...)

9. (...) El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración”.<sup>27</sup>

### **Medidas para la reparación de la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica**

Como primera consideración, corresponde establecer las medidas de reparación de los derechos vulnerados por las autoridades jurisdiccionales, tanto de primera como de segunda instancia. En particular, en ambas sentencias el derecho identificado como vulnerado es el debido proceso en la garantía de motivación que debe tener toda resolución tanto administrativa como judicial. Adicionalmente, en la sentencia de segunda instancia se observa una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Al respecto, las medidas de reparación, para ser adecuadas, deben tender a que los actos lesivos a sus derechos queden sin efecto jurídico; y que, de parte de la justicia constitucional, se provea de efectiva protección a sus derechos e intereses, y que se lo efectúe por medio de una decisión que cumpla con los requisitos mínimos para ser considerada como motivada.

Por lo indicado, esta Corte considera como primera *medida de restitución*<sup>28</sup> tendiente a la reparación de dicho derecho vulnerado, dejar sin efecto, tanto la sentencia dictada en segunda instancia 14 de marzo de 2014, las 15h06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza dentro del recurso de apelación N.º 0061-2014; así como, la sentencia dictada en primera instancia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el Juez Segundo De La Familia, Mujer Y Adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014; y, todos los actos posteriores a su emisión.

Adicionalmente, esta Corte considera indispensable establecer una *medida de garantía de no repetición*, para evitar que las vulneraciones en las que incurrieron los juzgadores de primera y de segunda instancia vuelvan a ocurrir en casos posteriores en los que existan hechos similares. Por tal razón, dispone al

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

<sup>28</sup> “Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el reestablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución”. Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC.



Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner en la página web principal de la institución, ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

Asimismo, debido a la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones señaladas en la sentencia de apelación de la acción de protección, es necesario establecer una **medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**. Así, se dispone al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades civiles o administrativas, según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones, tomando en consideración los elementos particulares determinados en la presente sentencia. El presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

Por último, la emisión de la presente sentencia y su publicación en el Registro Oficial constituyen en sí mismas **medidas de satisfacción**. Ello pues constituyen una muestra del reconocimiento de la existencia de las vulneraciones por parte de las judicaturas encargadas de proteger los derechos de quienes acuden para recibir su tutela, por medio de decisiones fundamentadas en la Constitución, los instrumentos internacionales de los derechos humanos y la ley. Ambas medidas son ejecutadas por la propia Corte Constitucional y tienen efecto desde que la sentencia quede en firme y sea publicada en el Registro Oficial.

**Medidas para la reparación de la vulneración a los derechos recibirán atención prioritaria a la persona con discapacidad y al derecho al trabajo**

En la presente sentencia, esta Corte ha visto la necesidad de desarrollar parte de su análisis en consideración de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección. Y en tal razón, este Organismo concluyó que la terminación laboral de la accionante y por los tratos recibidos por sus superiores vulneró varios derechos constitucionales de la accionante. Por lo tanto, corresponde establecer medidas de reparación adecuadas para que dichos derechos adquieran el estatus de garantía requerido por el texto constitucional.

En consecuencia, como *medida de restitución* de los derechos conculcados, corresponde *retrotraer* los efectos de la acción vulneradora consistente en la terminación unilateral de la relación laboral por parte de la autoridad pública, sin considerar el grado de vulnerabilidad y la condición de atención de la accionante. Por lo que, a fin de asegurar la subsistencia y reparar sus derechos constitucionales vulnerados es necesario considerar que la accionante expresó, como parte de su pretensión en la presente acción extraordinaria de protección, el deseo de ser reintegrada a su puesto de trabajo.

En tal sentido, esta Corte Constitucional estima que en cumplimiento del artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador no es posible reparar el derecho vulnerado de la legitimada activa con la orden de emisión de un nombramiento permanente sin que medie antes el respectivo concurso de méritos y oposición, por lo que esta Corte estima como medida de reparación del daño causado que la accionante deba ser restituida a su puesto de trabajo, bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, hasta que la institución pública realice, en el menor tiempo posible, el respectivo concurso de méritos y oposición que permita a la legitimada activa participar en este y tener la oportunidad de ingresar al servicio público, lo cual deberá ser informado a esta Corte.

Por cuanto, la subsistencia de la accionante Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se ha visto amenazada desde la terminación de la relación laboral y como *medida de reparación económica*, esta Corte estima necesario que la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial cancele a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y demás beneficios de ley, desde el 27 de diciembre de 2013, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley. La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica



de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC.

Por otra parte, debido a la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación por parte de funcionarios de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y de la Dirección Provincial de Transporte de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, es necesario establecer una *medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción*. Así, se dispone al representante legal de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades de orden civil, o administrativo a las que habría lugar según corresponda conforme a la ley, por la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante; lo cual, incluye el ejercicio del derecho de repetición por la reparación económica, asumida por la institución. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El director ejecutivo, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

Del mismo modo, como *medida de garantía de no repetición*, con el fin que las prácticas del personal de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial estén orientadas al respeto y garantía de los derechos constitucionales, esta Corte ordena que la institución, a través de su unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente un plan de capacitación en materia de los derechos de las persona con discapacidad. El director ejecutivo de la institución o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

Como una *segunda medida* del mismo carácter, esta Corte dispone al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a

los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Ministerio del Trabajo deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 33, 35, 66 numeral 4, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de las autoridades jurisdiccionales, se dispone:
  - 3.1. Para restituir el derecho vulnerado, dejar sin efecto la sentencia dictada el 14 de marzo de 2014 a las 15:06, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza dentro del expediente de apelación N.º 0061-2014; así como, la sentencia del 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014; y todos los actos posteriores a su emisión.
  - 3.2. Como garantía de no repetición de las vulneraciones a los derechos por las judicaturas de primera y segunda instancia, dispone al Consejo de



la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en el banner principal del portal web de la institución, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

3.3. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

4. Como medidas de reparación integral de las vulneraciones encontradas en el acto de autoridad pública no judicial, objeto de la acción de protección que desembocó en las sentencias dejadas sin efecto, se dispone:

4.1. Para restituir los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su autoridad nominadora o del jefe o jefa del Departamento de Recursos Humanos, reincorpore a través de un contrato de servicios ocasionales a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, en un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones y con la remuneración que

corresponde al cargo de servidor público de apoyo <sup>4</sup> en un término de veinte días a partir de la notificación con la presente sentencia.

**4.2.** Como reparación económica del daño ocasionado, disponer que la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, cancele a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y más beneficios de ley, desde el 27 de diciembre de 2013, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley.

La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC. Para tal efecto, se dispone al señor secretario general del Organismo que remita copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Cantón Ambato, Provincia de Tungurahua, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada.

**4.3.** Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer a la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades civiles y administrativas según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al derecho al trabajo y a la igualdad y no discriminación, lo cual incluirá el ejercicio del derecho de repetición por el pago de la reparación económica por parte de la institución accionada. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. La autoridad nominadora o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

**4.4.** Como medida de garantía de no repetición de las violaciones a los derechos por parte de la autoridad administrativa, ordenar que la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a través de su



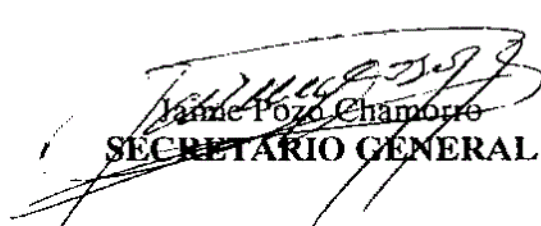
unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación a escala nacional a sus servidoras y servidores en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad. La jornada de capacitación tendrá una duración mínima de ocho horas. Los representantes de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de discapacidades, o sus respectivos delegados, deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informarán mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

4.5. Como garantía de no repetición, disponer al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia.

5. La emisión de esta sentencia, y su publicación en el Registro Oficial en sí mismas constituyen medidas de satisfacción de todos los derechos declarados como vulnerados en la presente sentencia.
6. Esta Corte Constitucional se reserva el derecho para hacer el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 164 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
7. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

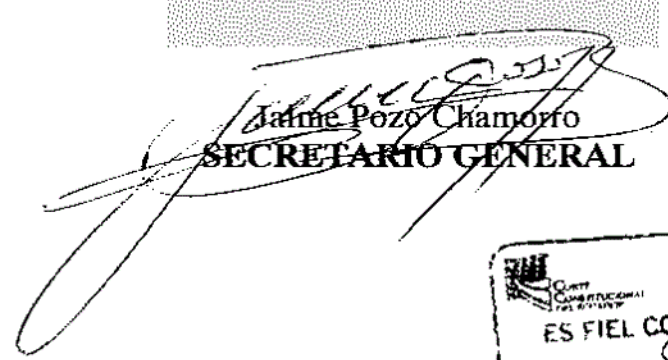


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



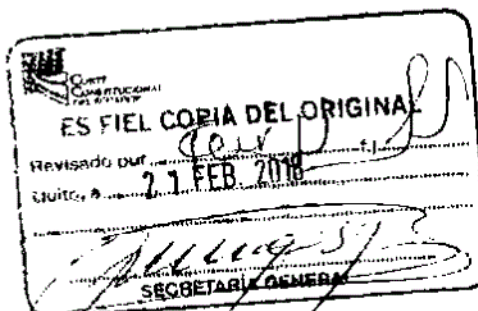
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 3 de enero del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/rmsb

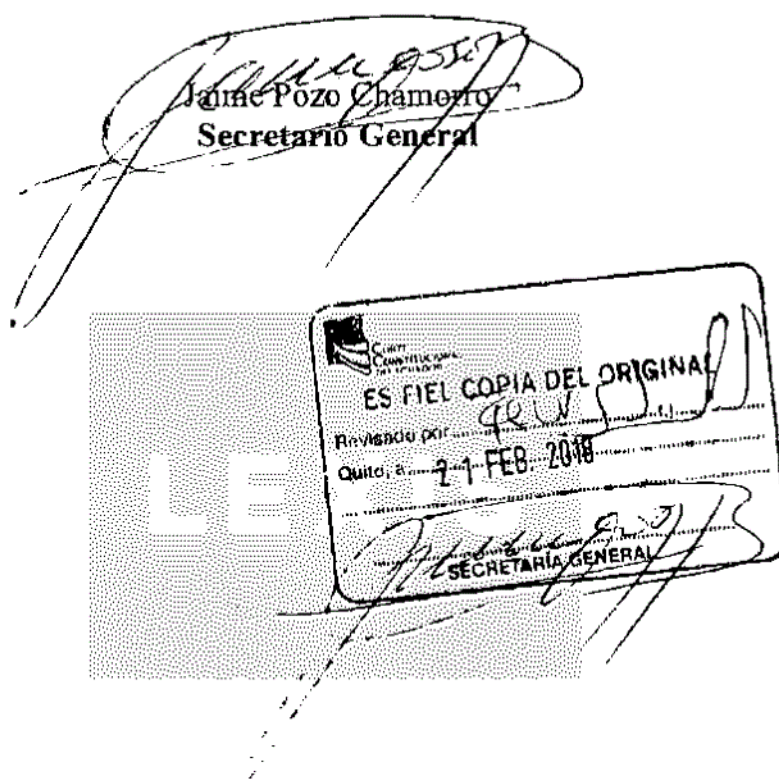




**CASO Nro. 0664-14-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves once de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ



Quito, D.M. 03 de enero de 2018

**SENTENCIA N.º 005-18-SEP-CC**

**CASO N.º 1504-14-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El día 09 de septiembre del 2014, el señor Pedro Alfonso Carillo Benítez, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de agosto del 2014, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No 197-2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 23 de septiembre de 2014, certificó que en referencia a la acción N.º 1504-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto dictado el 08 de octubre del 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1504-14-EP.

El 05 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en la sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.



La jueza constitucional mediante auto dictado el día 13 de julio del 2017, avocó conocimiento de la presente causa, y en lo principal dispuso que se notifique con el contenido del auto y demanda a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe detallado y argumentado de descargo respecto del contenido de la demanda que motiva la acción, así como a la señora Virginia Calderón Estévez y al legitimado activo en la casilla judicial señalada para el efecto.

### **Decisión judicial impugnada**

Sentencia dictada el día 12 de agosto del 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 197-2014, la cual en lo principal determinó:

#### **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA:- SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL**

Quito, 12 de agosto de 2014, las 11h30.- **VISTOS:** Pedro Alfonso Carrillo Benítez en el juicio ordinario de nulidad de sentencia que en su contra sigue Virginia Calderón Estévez, interpone recurso de casación impugnando la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2009, las 1h23, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual confirma el fallo dictado por el Juez Cuarto de lo Civil de Pichincha, en que se declaró la nulidad de la sentencia de divorcio dictada el 10 de diciembre de 2003, dentro del juicio seguido por Pedro Alfonso Carrillo Benítez en contra de Virginia Calderón Estévez [...] En la presente Litis, el demandado señala bajo la causal primera que no se ha valorado los preceptos jurídicos correspondiente a la prueba, errando nuevamente en la fundamentación de su recurso, volviendo improcedente esta causa, sin embargo de lo expuesto y de la prueba aportada en el proceso, claramente se puede establecer que el hoy demandado conocía el lugar donde residía la actora, y si bien el citador señaló que no pudo ser citada, es importante recalcar que el funcionario no indica que la actora no residen en el lugar, sino que no ha podido localizarla en el departamento, por cuanto no se ha encontrado ni a los familiares ni servidumbre; por lo tanto no era admisible se la cite por la prensa, conforme concluye la Corte Provincial de Justicia de Pichincha [...] Finalmente se debe señalar que no existe vulneración al principio de cosa juzgada, como se ha explicado en este fallo, existe una correcta aplicación del artículo 120 del Código de Civil, ya que si antes de un año de emitida la sentencia en un juicio de divorcio que se ha seguido en rebeldía se propone esta acción y se prueba plenamente que sí conocía el domicilio de la demandada o que era posible localizarla (a través del Guías Telefónicas, consulta de RUC, de Impuesto a la Renta, Padrón Electoral, etc.), de las propias razones sentadas por el señor Citador se desprende que la citación por la prensa no era lo correcto. Por lo tanto existe vulneración de cosa juzgada, pues este tipo de procesos, de acuerdo al artículo 120 del Código Civil, adquiere la sentencia la calidad de cosa juzgada, inamovible un año después de dictada la sentencia, esto a fin de salvaguardar el derecho a la defensa y las relaciones familiares, económicas, mientras este año no trascurra, esta sentencia es susceptible de acción de nulidad, es así que los cónyuges ni siquiera pueden contraer nuevas nupcias. El derecho a la defensa es la base de un Estado democrático, es el "derecho a solicitar y

obtener la intervención de abogado para la defensa de los derechos ~~de las personas,~~ intervención que debe admitirse no sólo en los tribunales de justicia, sino en cualquier otro órgano jurisdiccional o ante cualquier autoridad” su naturaleza jurídica se basa en la igualdad de las partes, el ser escuchado en el momento oportuno, el debido proceso se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador (artículos 75 y 76), derechos que se han desarrollado a través del tiempo, al punto que se encuentran consagrados en Tratados Internacionales, como el Pacto de San José, Convención Americana de Derechos Humanos entre otros.

**DECISIÓN:** Por las motivaciones expuestas, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, **“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”** NO CASA la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 18 de noviembre de 2009, las 15h23.

### Antecedentes del caso concreto

El día 09 de marzo del 2004, la señora Virginia Calderón Estévez presentó demanda de nulidad del proceso y de la sentencia dictada por el juez cuarto de lo civil de Pichincha, dentro del juicio de divorcio N.º 490-2001-B, en contra del señor Pedro Alfonso Carrillo Benítez, alegando no haber sido citada dentro del referido proceso.

El juez cuarto de lo civil de Pichincha mediante sentencia dictada el 13 de diciembre del 2006, resolvió: “[...] desechando las excepciones y reconvenición formuladas por el demandado, por improcedentes, se acepta la demanda y en consecuencia se declara la nulidad de la sentencia de divorcio, dictada con fecha 10 de Diciembre del 2003, a las 15h00, dentro de la causa de divorcio No. 490-2001-JB [...]”.

El economista Pedro Alfonso Carrillo Benítez, mediante escrito interpuesto el 11 de enero del 2007, presentó recurso de apelación, al cual se adhirió la señora Virginia Calderón Estévez. Mediante sentencia emitida el día 18 de noviembre del 2009, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, resolvió: “[...] se desecha el recurso de apelación y se confirma el fallo recurrido”.

Mediante escrito presentado el 23 de noviembre del 2009, el economista Pedro Alfonso Carrillo Benítez solicita aclaración y ampliación de la sentencia, petición que es **negada** mediante auto dictado el 13 de enero del 2010.



El 18 de enero del 2010, el economista Pedro Alfonso Carrillo Benítez, interpuso recurso de casación. La Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto emitido el 15 de septiembre del 2010, resolvió admitir a trámite el recurso de casación interpuesto.

Mediante sentencia dictada el 05 de marzo del 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, resolvió no casar la sentencia recurrida a través del recurso de casación. El 18 de abril del 2013, el economista Pedro Alfonso Carrillo Benítez, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 05 de marzo del 2013.

La Corte Constitucional del Ecuador, signó a la referida acción extraordinaria de protección con el N.º 0729-13-EP. Por lo que, mediante sentencia N.º 008-14-SEP-CC dictada el día 09 de enero del 2014, resolvió:

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1.- Dejar sin efecto la sentencia de casación dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el 05 de marzo del 2013, dentro del juicio por nulidad del proceso y sentencia No. 121-2010, motivo de la presente acción extraordinaria de protección.
  - 3.2.- Disponer que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia realice el sorteo correspondiente para definir el Tribunal que conozca el recurso, en observancia de los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso [...].

En cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia dictada el 12 de agosto de 2014, resolvió: “[...] NO CASA la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 18 de noviembre de 2009 [...]”.

### **De la solicitud y sus argumentos**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que en la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se inobservó la norma procesal establecida en el artículo 300 del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual precisa que decidió presentar recurso de casación sustentado en el hecho de que dentro del juicio de nulidad de sentencia de divorcio se omitió realizar el

sorteo correspondiente, en virtud del cual radicaba la competencia del juez sustanciador.

Frente a lo señalado, establece que la Sala de Casación, reconociendo la aplicación indebida de una norma ratificó el criterio erróneo vertido por los jueces de apelación manifestando que aquello no conlleva la nulidad del proceso por cuanto no influyó en la decisión de la causa al no haber colocado a las partes en indefensión.

Precisa que de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico, la competencia nace a partir del sorteo, lo cual incluso ha sido reconocido por la Corte Nacional de Justicia en su jurisprudencia; por lo que, a su criterio el juez cuarto de lo civil de Pichincha actuó sin competencia dentro del juicio de nulidad, lo cual es a su vez causal de nulidad de la sentencia conforme lo prevé el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil.

En virtud de lo expuesto, establece que la sentencia de casación dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el 12 de agosto de 2014, vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez competente, toda vez que la Sala de Casación mal pudo señalar que la incorrecta aplicación del artículo 300 del Código de Procedimiento Civil no conlleva a la nulidad del proceso, cuando es evidente que en base a los artículos previamente citados sí lo hace.

Por lo expuesto, señala que la Sala de Casación, debió cerciorarse que la falta de sorteo dentro del proceso, y por ende la falta de competencia del juez de primera instancia, afecta claramente el derecho al debido proceso.

Además, precisa que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que los jueces de casación, pese a reconocer expresamente la inobservancia de una norma legal por parte del juez *a quo*, la cual generó su falta de competencia, desconocieron e inaplicaron las normas procesales previas, claras y públicas concernientes a establecer la nulidad de todo lo actuado.

Como consecuencia de lo señalado, manifiesta que se vulneró también el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que los jueces de casación inobservaron e inaplicaron las garantías constitucionales y legales que permiten tutelar sus derechos. Adicionalmente, establece que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto “[...] de la lectura y análisis que se realiza sobre el Fallo de Casación, no se identifica un argumento razonable, lógico y en derecho, que establezca y sustente los motivos por los cuales, pese a identificar y



señalar expresamente una inobservancia de norma dentro del proceso, ésta no fue subsanada a través del recurso extraordinario de Casación, tal como debió proceder en razón al objeto de dicho Recurso Extraordinario”.

### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

En virtud de la argumentación constante en la demanda de acción extraordinaria de protección, se desprende que el accionante en lo principal establece que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, y debido proceso en la garantía de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 3 de la Constitución de la República; y por conexidad alega que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal 1) *ibídem*.

### **Pretensión concreta**

La pretensión concreta del accionante es la siguiente:

En relación a los argumentos vertidos a lo largo de la presente demanda, amparándome en lo dispuesto en los Arts. 86, numeral 1 y 94 de la Constitución de la República, solicito que se declare la vulneración de derechos constitucionales, conforme lo he demostrado ampliamente, y en consecuencia, se deje sin efecto la sentencia [sic] de casación dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 12 de agosto de 2014.

### **De la contestación a la demanda y sus argumentos**

#### **Jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

Mediante auto dictado el 13 de julio del 2017, la doctora Pamela Martínez Loayza MSc., en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido del presente auto, así como con copias de la demanda y de la decisión impugnada a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días de notificado el presente auto, remita a la Corte Constitucional un informe detallado y argumentado de descargo respecto del contenido de la demanda que motiva la acción; sin embargo, del análisis del expediente constitucional se observa que los jueces nacionales no han dado cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional pese a encontrarse debidamente notificados.

### Terceros con interés

**Mediante escrito presentado el 04 de octubre de 2017, comparece la señora Virginia Calderón Estévez, y en lo principal señala que:**

El señor Pedro Carillo argumentó que se vulneraron sus derechos constitucionales al dictar la **sentencia de nulidad de divorcio** existente entre la compareciente y el señor Carillo, porque se inobservó el procedimiento previsto en el artículo 300 del Código de Procedimiento Civil, al no haberse sorteado la demanda de nulidad de la **sentencia de divorcio** que se obtuvo con una falsa declaración juramentada en la que se declaraba que el señor Pedro Carillo desconocía el domicilio en el que a esa fecha habitaba, cuando en realidad precisa que ella seguía viviendo y lo sigue haciendo hasta la presente fecha en el departamento que conjuntamente con el señor Pedro Carrillo adquirieron bajo el régimen de sociedad conyugal, un departamento ubicado en el edificio Torre Gabriela, en la calle Gaspar de Villarroel y Abascal en la ciudad de Quito.

Precisa que ante la falta de citación con la demanda de divorcio presentó la demanda de nulidad de dicha sentencia, la misma que fue presentada en la Oficina de Sorteos de la Función Judicial, oficina que con fecha 9 de marzo de 2003, señaló que: “La presente causa, no fue objeto de sorteo de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 1ro. Inciso 2do. Del Reglamento de Sorteos; y...”, para acto seguido remitir dicha demanda al Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha, cuyo juez en primera providencia dictó: “VISTOS.- La compareciente de esta causa se ha radicado en esta Judicatura pro el sorteo realizado, por lo tanto avoco conocimiento de la misma...”.

Por lo expuesto, establece que la demanda de nulidad de sentencia sí fue presentada en la Oficina de Sorteos; y, de conformidad a lo que disponía el artículo 1ro. Inciso segundo del Reglamento de Sorteos, esta dependencia dispuso que se remita la demanda para conocimiento del juez cuarto de lo civil, con lo que se comprueba que de ninguna manera se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

En consecuencia, manifiesta que la Corte Nacional de Justicia en su fallo determinó que el fallo de primera instancia de ninguna manera ocasionó una nulidad insubsanable, ni ha dejado a las partes en indefensión, al igual que el hecho de la supuesta no presentación de la demanda en la oficina de sorteos, no influyó en la decisión de la causa, destacándose que la Corte Constitucional en la sentencia No. 031-16-SEP-CC en un caso parecido se pronunció en similar sentido.



En virtud de lo manifestado, solicita que la Corte Constitucional niegue la acción extraordinaria de protección presentada.

### **Audiencia Pública**

Mediante providencia dictada el 27 de septiembre de 2017, la doctora Pamela Martínez Loayza en calidad de jueza sustanciadora de la presente causa, dispuso la realización de la diligencia de audiencia pública para el día 03 de octubre de 2017, a las 15:30.

Conforme la razón sentada por el actuario del despacho constante a fs. 20 del expediente constitucional, en el día y hora señalados se llevó a cabo la diligencia referida a la cual asistió la tercera con interés señora Virginia Calderón Estévez, a través de su abogado defensor, doctor Fred Larreátegui Russo; sin contar con la presencia del accionante señor Pedro Alfonso Carrillo Benítez, como tampoco de los legitimados pasivos jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, pese a ser debidamente notificados.

**Comparecencia de la tercera con interés señora Virginia Calderón Estévez, a través de su abogado defensor, doctor Fred Larreátegui Russo, quien en lo principal señaló:**

Gracias señora jueza, señora secretaria, señor actuario, como se puede constatar el único propósito que ha tenido el legitimado activo es el dilatar y el diferir un pronunciamiento que ya se había dado en el año 2008 y 2009, en sentencia primera instancia, sentencia en primera instancia que obtuvo la nulidad de la sentencia de divorcio que fue obtenida con una total ilegalidad a través de la declaración juramentada falsa de que no se localizaba el domicilio de la señora, cuando el domicilio de la señora se encontraba en el mismo lugar que habito la sociedad conyugal, inmueble que fue adquirido por la sociedad conyugal y que hasta la presente fecha sigue habitando la señora. Esa fue la argucia y la falacia que utilizó el señor Pedro Carrillo para obtener la sentencia, lo que motivo que se presentara la debida acción de nulidad en la oficina de sorteos, que es precisamente lo que el señor Carrillo ha impugnado y ha presentado la acción extraordinaria de protección, diciendo que no se cumplió con el debido proceso y que se incumplió con la disposición del artículo 300 del Código de Procedimiento Civil vigente a ese entonces. La verdad es que conforme consta del proceso en el primer cuerpo de fojas 3 a fojas 8 ustedes podrán constatar que existe la demanda debidamente presentada cuya constancia de la presentación está a fojas 9 del proceso, y la oficina de sorteos y casillero judiciales recepta el proceso y sienta como razón si me permite dar lectura señora jueza dice: la presente causa no fue objeto de sorteo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 inciso 2 del Reglamento de Sorteos y correspondió al número 17304, etc. El Reglamento de sorteos fue publicado en el Registro Oficial No. 536 de marzo de 1978 posteriormente fue reformado en noviembre del 2004 meses después de la presentación y calificación de

esta demanda pero como usted puede apreciar fue debidamente ingresada a la oficina de sorteos, tanto así que el juez Cuarto de lo Civil de Pichincha, **quien** también dictó sentencia de nulidad de divorcio con fecha 1 de abril del 2004, **dice** la competencia de esta causa ha radicado, en esta judicatura por el sorteo realizado, por lo tanto avoco conocimiento de la misma. En la acción extraordinaria de protección, el señor Carrillo con el objeto de dilatar no solamente apeló la sentencia de nulidad dictada por el señor juez Cuarto de lo Civil de Pichincha, sino que inclusive recurrió a casación en la Corte Nacional, **la misma** que radicó las sentencias venidas en grado y pese a eso presentó esta acción **con el único y exclusivo fin**, como repito de dilatar y de alargar el **pronunciamiento** de la sentencia plenamente válida que lo único que hizo, fue por parte **del sí vulnerar** los derechos de la señora Virginia Calderon, los artículos 75 y 86 de la Constitución de la República y no permitir que se ejecutorié y se cumpla con la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia, inclusive hay pronunciamientos tanto de la Corte Nacional como de este órgano en el sentido de que si no hubiera habido sorteo, toda vez que **no, ha hecho** ningún daño ni ha afectado el interés de las partes porque de cualquier **manera** la sentencia debía salir pronunciada en ese sentido, el hecho de haberse pronunciado la sentencia sin haberse sorteado, si ese hubiera sido el caso, que no es en realidad así, no ha afectado el debido proceso y la sentencia es válida. Por eso es que recurrimos a usted señora jueza para que se pronuncie en derecho y se haga válida la sentencia que dictó el juez de primera instancia y que ha sido ratificada en la Corte Provincial y en la Corte Nacional hasta aquí mi intervención señora jueza.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, literal c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República, así como en la jurisprudencia de este Organismo que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.



En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.º 003-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1427-10-EP, señaló que “... la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales”.

Finalmente, este Organismo en su sentencia N.º 018-13-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0201-10-EP estableció que por medio de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida, y de ser el caso, está obligado a declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

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

En virtud de las argumentaciones expuestas en la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

¿La sentencia dictada el 12 de agosto de 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento?

### **Análisis constitucional del problema jurídico planteado**

¿La sentencia dictada el 12 de agosto de 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento?

Dentro de los derechos de protección, se ubica a la seguridad jurídica, como un derecho encaminado a garantizar la sujeción de todas las autoridades públicas, tanto a los postulados constitucionales como legales que conforman el ordenamiento jurídico, a fin de que las personas cuenten con certeza jurídica respecto del destino de sus derechos. Es así, que el artículo 82 de la Constitución de la República establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el

respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 092-14-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 0125-12-EP, determinó:

La seguridad jurídica implica un ámbito de previsibilidad y certidumbre en el individuo, en el sentido de conocer a qué atenerse frente a un proceso del que es parte, impidiendo la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público, pues su sometimiento a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico marcan los cauces objetivos en los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus competencias<sup>1</sup>.

En igual sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 061-15-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1661-12-EP estableció:

La Norma Suprema consagra el derecho a la seguridad jurídica en función del cual se pretende garantizar la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la Ley, a través de la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, las mismas que deben ser debidamente aplicadas por las autoridades correspondientes. La seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido, cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de los poderes públicos, de tal manera que los ciudadanos tengan certeza respecto a la aplicación del derecho vigente y en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas<sup>2</sup>.

Por consiguiente, la seguridad jurídica evita la arbitrariedad al asegurar la previsibilidad normativa, en el sentido de que todas las actuaciones públicas deben enmarcarse en el ordenamiento jurídico vigente.

En virtud de la esencia del derecho a la seguridad jurídica, así como del principio de interdependencia de los derechos constitucionales consagrado en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución, se debe precisar que el derecho a la seguridad jurídica tiene íntima relación con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento previsto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República que establece: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución y la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0125-12-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1661-12-EP.



autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

La relación de estos dos derechos, ha sido resaltada por la Corte Constitucional del Ecuador, así en la sentencia N.º 071-16-SEP-CC estableció:

En el caso de la actividad jurisdiccional, el respeto a la seguridad jurídica es fundamental, puesto que se asegura que las autoridades jurisdiccionales en la resolución de los casos sometidos a su conocimiento observen lo dispuesto en la normativa jurídica, y en función de aquello resuelvan los diferentes procesos con observancia del trámite propio correspondiente, de ahí deviene la relación directa de la seguridad jurídica con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

Por consiguiente, las autoridades jurisdiccionales se encuentran llamadas a garantizar que se respete el trámite de todo procedimiento, así como también que se lo haga en base a las competencias y facultades que las normas jurídicas determinan, tutelando el máximo respeto a la Constitución de la República, así como la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas.

Previo a analizar la sentencia impugnada, es necesario precisar que la misma fue emitida como consecuencia de las medidas de reparación integral ordenadas por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 008-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0729-13-EP<sup>3</sup>, en la que declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, ordenando como medidas de reparación integral, dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el 05 de marzo de 2013, dentro del proceso del cual proviene ésta acción, así como disponer que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia realice el sorteo correspondiente para definir el Tribunal que conozca el recurso, en observancia de los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso.

El fundamento de la Corte Constitucional para emitir la sentencia referida, en cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación fue que: “Dicho esto, conforme se desprende de la sentencia de casación, los jueces que integran la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia negaron el recurso extraordinario por deficiencias en las formalidades de la demanda, es decir, sin conocer el fondo de la causa”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0729-13-EP.

Así mismo, esta Corte Constitucional para declarar la vulneración ~~del derecho a la~~ tutela judicial efectiva, señaló:

Dentro del presente caso, esta Corte considera importante hacer notar que los argumentos señalados por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y sobre los cuales se resolvió ~~negar~~ el recurso de casación, responden únicamente a circunstancias formales del recurso, los cuales debieron ser analizados dentro del proceso de calificación y admisión con el que cuenta el recurso de casación. Según lo establecen los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, en un primer paso el órgano judicial respectivo debe analizar, una vez presentado el recurso, si la demanda cumple con los requisitos formales establecidos en la norma, entre ellos, las normas legales que se estiman infringidas, las cuales, en que se funda el recurso y los fundamentos en los que este se apoya.

Es decir, la Corte Constitucional evidenció que en la sentencia dictada por los jueces nacionales se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto dentro de la fase de resolución del recurso, los jueces se limitaron a efectuar un análisis de admisibilidad del mismo, lo cual no correspondía, ya que a criterio de la Corte tenían que verificar la transgresión jurídica en la sentencia contra la cual se interpuso el recurso de casación.

Por lo expuesto, el proceso fue remitido ~~nuevamente~~ a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se dicte una nueva decisión. En este marco, se dictó la nueva decisión que resolvió el recurso de casación interpuesto por el señor Pedro Alfonso Carrillo Benítez, ahora impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección.

Una vez que se ha hecho referencia a los antecedentes previos a la emisión de la sentencia dictada el 12 de agosto del 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se procederá a analizar la misma a efectos de verificar si observó la naturaleza del recurso de casación como un recurso extraordinario cuyo objetivo es dotar al máximo órgano de administración de justicia ordinaria de la facultad de conocer las trasgresiones jurídicas en las decisiones judiciales que pongan fin a procesos de conocimiento.<sup>4</sup>

Para el efecto, se debe precisar que del análisis del proceso se desprende que el recurso de casación fue admitido a trámite, respecto de todos los cargos en que se sustentó, conforme se observa de la revisión del auto dictado el 15 de septiembre del 2010 por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 001-13-SEP-CC, 002-15-SEP-CC, 100-15-SEP-CC, entre otras.



Justicia, esto es, respecto de las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación –vigente en aquel momento–, por la transgresión jurídica de los artículos 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, 113, 115, 269, 273, 274, 281, 297, 300, y 301 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil, 117 y 120 del Código Civil, constituyéndose éste en el ámbito de análisis en el que debía basarse la decisión judicial impugnada.

Así, del análisis de la sentencia se observa que la Sala en el considerando tercero hace referencia a la naturaleza del recurso de casación, precisando en lo principal que:

El recurso de casación como medio de impugnación extraordinario es el derecho de objeción del justiciable sobre la sentencia o auto finales, esto es de las que deciden el fondo del asunto, que pongan fin a los juicios de conocimiento (artículo 2 Ley de Casación). Su propósito es restaurar el imperio de la ley transgredida en la sentencia o auto en garantía del debido proceso (artículo 76 Constitución de la República del Ecuador), resolución que asume el carácter de obligatoria en el proceso dictado, la que tiene transcendencia no solo para la solución de otros litigios o casos análogos a presentarse en lo posterior, y que, inmerso en un Estado constitucional de derechos y justicia que cambia radicalmente la administración de justicia [...].

Por su parte, en el considerando tercero la Sala identifica las normas infringidas, esto es, los argumentos jurídicos que sustentaron el recurso de casación interpuesto por el casacionista, señalando:

- 3.1. El recurrente señala que se han infringido los artículos 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, que reconoce su derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, lo cual no ocurrió en su caso, en violación de lo previsto en el artículo 300 del Código de Procedimiento Civil. El Juez A quo incumplió lo señalado en los artículos 281 y 301 numeral 1 del mismo Código, que indica que no ha lugar a la acción de nulidad, si la sentencia ha sido ejecutada.
  - 3.2. Manifiesta también el peticionario que se han infringido los artículos 117 y 120 del Código Civil; 115, 113, 269, 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil; así como se han violado el principio de cosa juzgada previsto en el artículo 297 del mismo Código.
- Funda su recurso en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

En consecuencia, una vez que la Sala se refiere tanto a la naturaleza del recurso de casación, así como también identifica el ámbito de análisis del recurso a partir de los cargos en que se sustentó, procede en el considerando cuarto a citar los argumentos del casacionista respecto de la transgresión jurídica; y en el considerando quinto a efectuar el examen del caso en relación a los cargos presentados.

En este escenario, se refiere a la primera objeción del recurso, esto es, al fundamento respecto de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, para lo cual hace referencia a la motivación de las decisiones judiciales, como una forma de justificar la decisión tomada por el juzgador, es decir la razonabilidad de la decisión tomada. Así, la Sala precisa que le corresponde analizar en primer término si existe violación a normas constitucionales, refiriéndose al artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución de la República, garantía del debido proceso que establece el derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, que fue alegada por el casacionista.

Para el análisis de este cargo, la Sala precisa que “el recurrente ha sido juzgado por jueces competentes, de acuerdo al territorio, a la materia y la competencia. También se determina que la sentencia que se recurre tiene una estructura lógica, constan los razonamientos a los que ha llegado la Sala en forma ordenada de acuerdo a la técnica jurídica y la estructura propia de cada sentencia”, por lo que a criterio de la Sala no prospera el cargo quinto del artículo 3 de la Ley de Casación, ya que en la sentencia se establecen los hechos, la aplicación de las normas y la valoración de los elementos probatorios, por lo que precisa que se arriba a las correspondientes conclusiones de forma lógica, coherente, congruente y de acuerdo a los méritos del proceso.

Así mismo, en cuanto a la segunda objeción del recurso de casación, esto es la referente a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala precisa que ésta “... se refiere a errores o vicios *in iudicando*, cuando se establece que la sentencia de instancia ha incurrido en violación directa del derecho constitucional, ya sea por: “Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva”.

A partir de aquello, la Sala analiza la naturaleza de esta causal, así como las condiciones que deben observarse para invocarla, a continuación de lo cual precisa que “El casacionista señala que existe violación flagrante de los artículos 300, 281 y 301 del Código de Procedimiento Civil”.

Respecto del artículo 300 del Código de Procedimiento Civil, alega que esta disposición establece que la nulidad puede proponerse como acción ante la jueza o juez de primera instancia, mientras no se hubiere ejecutado la sentencia. Por su parte, el artículo 281 a criterio de la Sala, establece que el juez puede aclarar una sentencia o ampliarla pero jamás revocarla ni alterarla en ningún caso; y, finalmente, el artículo 301 numeral 1 del Código Procesal Civil, determina la Sala, que señala que no hay acción de nulidad si la sentencia ya está ejecutada.



Por lo expuesto, la Sala precisa que estas normas otorgan a los justiciables seguridad jurídica, pero que sin embargo hay que considerar además lo dispuesto en el artículo 120 del Código Civil, que señala que: “El cónyuge que alegare que el juicio de divorcio seguido contra él, se ha tramitado atribuyéndole falsamente un domicilio que no lo tuvo al momento de la presentación de la demanda, podrá entablar acción de nulidad de la sentencia pronunciada dentro del año inmediato posterior, contando desde la media noche del día en que la sentencia quedó ejecutoriada; tiempo dentro del cual, ninguna de los cónyuges podrá contraer segundas o ulteriores nupcias”. En tal virtud, la Sala precisa que la demanda fue entablada dentro del tiempo previsto en la norma, por lo que al ser una norma específica para los casos de divorcio establecida por el legislador, se puede concluir que no existe transgresión de las normas alegadas por el casacionista.

Es decir, si bien la Sala evidencia que las normas en que se sustentó el recurso de casación determinaban en lo principal que la acción de nulidad no puede proponerse cuando la sentencia esté ejecutada; sin embargo, advierte que existe una norma propia para los casos de divorcio, que permite que se entable ésta acción, aun cuando la sentencia esté ejecutoriada.

Así mismo, la Sala en cuanto al artículo 300 del Código de Procedimiento Civil, establece:

Como bien lo señala la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha en el considerando primero, al sustentar su criterio en un fallo de la ex Corte Suprema de Justicia, Resolución 10-204 de 28 de enero de 2004, en el sentido de que si bien por aplicación indebida del artículo 300 del Código de Procedimiento Civil no se ha sorteado la demanda, la irregularidad en cuanto a la falta de sorteo no conlleva la nulidad del proceso por cuanto no influyó en la decisión de la causa al no haber colocado a las partes en indefensión; tanto más que en segunda instancia se sorteo la causa entre las Salas Civiles de la Corte Provincial de Pichincha.

El análisis de la Sala se sustenta en verificar lo señalado en la sentencia recurrida en contrastación con la norma alegada de infringida, llegando a concluir que no existe tal transgresión jurídica, por cuanto la falta de sorteo no conlleva la nulidad del proceso, en tanto no influyó en la decisión de la causa, conforme lo señalado en la sentencia impugnada.

Lo cual además, a criterio de la Sala, genera que no exista indebida aplicación del artículo 281 del Código de Procedimiento Civil, ya que “no se ha aplicado dicho artículo en la sentencia que se recurre, entonces es imposible que exista una indebida aplicación”. De igual forma, la Sala se refiere a la alegación de los artículos 113 y 115 del Código de Procedimiento Civil, citando para el efecto el

criterio constante en el Registro Oficial N.º 165, 6IV 2010, página 3, en el que se estableció que dada la amplitud de estas normas, su sustento es ajeno al espíritu de la causal primera en que se fundamentó el recurso, además que no se han otorgado elementos al Tribunal para entender su objeción.

A continuación, la Sala además se refiere a la alegación respecto de la citación realizada en el juicio de divorcio, esto es a la citación por la prensa, para lo cual procede a citar un criterio doctrinal de la anterior Corte Suprema de Justicia, que establecía qué debe observarse para que proceda esta citación.

No obstante, a continuación la Sala en lugar de verificar si la argumentación efectuada en la sentencia recurrida incurrió en una transgresión jurídica respecto de las normas que regulan la citación por la prensa de manera contradictoria, señala que “En la presente *litis*, el demandado señala bajo la causal primera que no se ha valorado los preceptos jurídicos correspondientes a la prueba, errando nuevamente en la fundamentación de su recurso, volviendo improcedente esta causal”, y a renglón seguido, precisa “sin embargo de lo expuesto y de la prueba aportada en el proceso, claramente se puede establecer que el hoy demandado conocía el lugar donde residía la actora, y si bien el citador señaló que no pudo ser citada, es importante recalcar que el funcionario no indica que la actora no reside en el lugar, sino que no ha podido localizarla en el departamento, por cuanto no se ha encontrado ni a los familiares ni servidumbre”. (Lo resaltado fuera del texto).

Del análisis de la argumentación esgrimida por la Sala, se desprende que por una parte alega que los argumentos expuestos por el casacionista equivocan la causal, ya que se sustentan en la causal primera para sostener una supuesta transgresión jurídica de los preceptos correspondientes a la prueba; sin embargo, contradictoriamente y sin ningún sustento, efectúa un análisis probatorio en tanto analiza la prueba aportada a efectos de concluir si el demandado conocía o no el lugar de residencia de la actora.

Esta argumentación, no solo se aleja de la causal objeto de análisis por parte de la Sala, sino principalmente contradice la naturaleza del recurso de casación, ya que conforme la Corte Constitucional lo ha reiterado en variadas decisiones como son las sentencias N.º 001-13-SEP-CC, 002-15-SEP-CC, 100-15-SEP-CC, 003-16-SEP-CC, entre otras, los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso, por cuanto esta es una competencia privativa de los órganos judiciales de instancia, puesto que su ámbito de análisis es verificar si una decisión judicial transgredió alguna disposición jurídica, más no valorar prueba o calificar hechos de un caso.



Así mismo, la Sala analizando los recaudos del proceso, establece que: “De otro lado, si bien existe el juramento deferido del hoy demandado en el juicio de divorcio para que se cite por la prensa, no se evidencia en cambio el haber efectuado las posibles diligencias y averiguaciones acudiendo a los medios fidedignos previstos por la ley”. Lo cual, demuestra que la Sala además de analizar el juramento deferido, verifica si dentro del proceso existe alguna constancia procesal que demuestre que la actora efectuó alguna averiguación para acudir a un medio adicional de citación por la prensa.

La argumentación de la Sala respecto de este aspecto, prescinde de observar la naturaleza extraordinaria y excepcional del recurso de casación, como un mecanismo creado para dotar al máximo órgano de administración de justicia ordinaria la facultad de efectuar el análisis de legalidad de las decisiones que pongan fin a procesos de conocimiento, ya que la Sala no solo que valora prueba, sino que además analiza los hechos del caso, arribando a partir de esto a la conclusión “en la sentencia que se recurre lo que se protege es el derecho a la defensa, pues es obligación del juzgador garantizar el derecho a la defensa por tanto la tutela efectiva”.

En virtud de lo señalado, se observa que la Sala desborda su ámbito de análisis y desnaturaliza al recurso de casación, ~~contradiendo~~ además lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias N.º 001-13-SEP-CC, 077-14-SEP-CC, 002-15-SEP-CC, entre otras.

Así mismo, se evidencia que la Sala en función de este análisis continúa precisando:

Finalmente se debe señalar que no existe vulneración al principio de cosa juzgada, como se ha explicado en este fallo, existe una correcta aplicación del artículo 120 del Código [de] Civil, ya que si antes de un año de emitida la sentencia en un juicio de divorcio que se ha seguido en rebeldía se propone esta acción y se prueba plenamente que sí conocía el domicilio de la demandada o que era posible localizarla (a través de Guías Telefónicas, consulta de RUC, de Impuesto a la Renta, Padrón Electoral, etc.), de las propias razones sentadas por el señor Citador se desprende que la citación por la prensa no era lo correcto. Por lo tanto tampoco existe vulneración de cosa juzgada, pues este tipo de procesos, de acuerdo al artículo 120 del Código Civil, adquirirá la sentencia la calidad de cosa juzgada, inamovible un año después de dictada la sentencia, esto a fin de salvaguardar el derecho a la defensa y las relaciones familiares, económicas, mientras este año no transcurra, esta sentencia es susceptible de la acción de nulidad, es así que los cónyuges ni siquiera pueden contraer nuevas nupcias. (Lo resaltado fuera del texto)

El criterio expuesto por la Sala, demuestra que para arribar a la conclusión de que existe una correcta aplicación del artículo 120 del Código Civil analiza los hechos.

y pruebas del caso, en lugar de efectuar el análisis de legalidad en la sentencia recurrida, en tanto alega que “de las propias razones sentadas por el señor Citador se desprende que la citación por la prensa no era lo correcto”.

Finalmente, la Sala resuelve no casar la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 18 de noviembre de 2009.

Conforme ha sido expuesto, la sentencia dictada el 12 de agosto de 2014 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en lugar de centrar su análisis en la verificación de la transgresión jurídica en la sentencia, al pronunciarse respecto de la citación por la prensa, efectúa una valoración de la prueba y calificación de los hechos del caso, en tanto analiza las constancias procesales a fin de determinar si la actora del juicio de divorcio conocía o no el domicilio del demandado.

Siendo así, la sentencia impugnada, inobservó disposiciones previas, claras y públicas que regulan el ámbito de análisis del recurso de casación dentro de la fase de resolución, lo que generó además que se inobserve el trámite correspondiente a dicho mecanismo de impugnación extraordinaria, en tanto que los jueces nacionales rebasaron su ámbito de acción, pronunciándose respecto de temas cuyo conocimiento recae en los jueces de instancia, por lo que se vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento previstos en los artículos 82 y 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento y seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.



3. Como medidas de reparación integral se dispone:

- 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de agosto del 2014, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No 197-2014.
- 3.2. Ordenar que, previo sorteo, se conforme un nuevo Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se resuelva sobre el recurso de casación presentado, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la base de la decisión y la *ratio*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
PRESIDENTE

Jamie Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez constitucional Manuel Viteri Olvera, en sesión del 03 de enero del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm

Jamie Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL  
Corte Constitucional del Ecuador  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por: [Firma] (f.)  
Cuito, a 21 FEB. 2018  
SECRETARIA GENERAL

**CASO Nro. 1504-14-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves once de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ





Imagen

