

Esmeraldas, 21 de marzo de 2013

**SENTENCIA N.º 011-13-SCN-CC**

**CASO N.º 0144-12-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

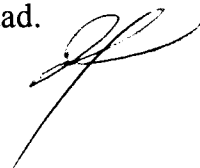
El 27 de febrero de 2012, la Corte Constitucional para el período de transición, recibe la acción de protección N.º 194-2011, remitida por el doctor Cristian Franco, juez suplente del Trabajo de Ibarra, en virtud de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, a fin de que la Corte Constitucional se pronuncie acerca de la constitucionalidad de la Resolución N.º C.D., 369 emitida por el Consejo Directivo del IESS.

Mediante certificación suscrita el 27 de febrero de 2012 por Marcia Ramos Benalcázar, secretaria general de la Corte Constitucional, se indica que no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del jueves 29 de noviembre de 2012, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa el caso signado con el N.º 0144-12-CN, para que actúe como juez ponente.

Con providencia del 09 de enero de 2013, el juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa, juez ponente, avoca conocimiento de la causa y determina su competencia para efectos del control concreto de constitucionalidad.



### **Caso que suscita la consulta de norma**

Del expediente remitido por Cristian Franco, juez suplente del Trabajo de Ibarra se desprende que la presente consulta proviene de la acción de protección N.º 0194-2011 interpuesta por Lorena Alexandra Bedón Donoso, en contra de la resolución dictada por la Comisión de Apelación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conformada por Danilo Torres Castillo, delegado del director general, Henry Troya Figueroa, delegado del subdirector de Recursos Humanos y Ricardo Barragán Barragán, presidente de la Federación Nacional de Servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En la acción de protección interpuesta por la doctora Lorena Alexandra Bedón Donoso se solicita la revocatoria de la resolución administrativa, contenida en el oficio N.º 12000000-1033 del 1 de diciembre de 2011, por medio de la cual la Comisión del IESS rechaza su recurso de apelación, por considerar que viola el literal I, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Mediante providencia del 9 de febrero de 2012, el juez suplente del Trabajo de Ibarra, suspende la tramitación de la causa y consulta a la Corte Constitucional la constitucionalidad de la Resolución N.º C.D. 369, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **Norma cuya constitucionalidad se consulta**

La Resolución del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social N.º C.D. 369, que establece las normas de aplicación para viabilizar las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Registro Oficial N.º 499 del 26 de julio de 2011.

### **Argumentos de la consulta de norma**

El juez suplente del Trabajo de Ibarra, argumenta su consulta de norma en los siguientes términos:

En primer lugar, afirma que los artículos 1, 5, 9, 10, 11 y 13 de la resolución en cuestión son contrarios al artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece que “el ingreso al servicio público, 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”. Además, señala que este artículo está directamente relacionado con el principio de supremacía de la Constitución.

En segundo lugar, señala que los artículos 1, 6 y 7 no cumplen con los principios del sistema de selección establecido en la Constitución, y que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debía observar irrestrictamente para viabilizar las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento general, (respectivamente).

### **Petición concreta**

Cristian Franco, juez suplente del trabajo de Ibarra, remite el expediente en consulta a la Corte Constitucional, para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Resolución N.º C.D. 369, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

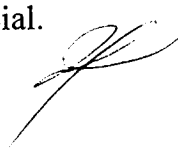

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

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

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 141, 142, 143 y 191, numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

El juez suplente del Trabajo de Ibarra, se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de norma, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.



## **Análisis constitucional**

### **Problema Jurídico**

**La consulta planteada por el juez suplente del Trabajo de Ibarra ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad?**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, el control concreto de constitucionalidad puede ser planteado por un juez, cuando “considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución (...)”. Así, pese a que corresponde a las juezas y jueces aplicar las normas constitucionales de modo directo y sin necesidad de que se encuentren desarrolladas, en caso de considerar que una norma jurídica es contraria a la Constitución, deberán suspender la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional. De este modo, se plantea una obligación a los jueces ordinarios de elevar en consulta a la Corte Constitucional cualquier disposición normativa que sea o parezca ser inconstitucional, para que sea este organismo jurisdiccional el que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que debe ser aplicada en el caso que se encuentra en sustanciación<sup>1</sup>.

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde solo a la Corte Constitucional, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico. Si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben remitir la consulta a la Corte Constitucional para que sea esta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad.

Respecto al control concreto de constitucionalidad, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece en su artículo 142 que el juez ordinario planteará la consulta “solo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos

---

<sup>1</sup> Francisco Zúñiga Urbina al respecto dice: “Cuando surge ante el juez la duda de que la ley a aplicar sea ilegítima, el juicio sobre el caso particular se detiene, y la cuestión se deja a la Corte constitucional a fin de que decida, en vía general, el juicio particular que quedó suspendido podrá reanudar su curso”. En Zúñiga Urbina, Francisco. “Control Concreto de Constitucionalidad: Recurso de Inaplicabilidad y Cuestión de Constitucionalidad en la Reforma Constitucional”. Revista Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca. Chile.

internacionales que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución”. Esto quiere decir, que el juez en el conocimiento de un caso concreto, suspenderá el proceso jurisdiccional cuando advierta que una norma es o puede ser inconstitucional. No obstante, para elevar su consulta a la Corte Constitucional, el juez deberá plantearla bajo los parámetros establecidos en el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República; es decir, debe ser motivada y justificar claramente que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución, además debe justificar razonada, suficiente y de manera coherente que la norma no cumple con los principios constitucionales y por tal no puede ser aplicada en el caso concreto.

La Constitución y la ley ponen a disposición del poder judicial la consulta de norma, con el objetivo de depurar las normas inconstitucionales y evitar que los ciudadanos se vean perjudicados por la aplicación de normas contrarias a la Constitución. No obstante, ello no significa que este mecanismo no tenga requisitos que cumplir. La consulta de norma no consiste únicamente en el enunciado de las normas, sino que requiere que el juez motive adecuadamente las razones en virtud de las cuales basa la posible inconstitucionalidad. Esto no implica necesariamente, que el juez deba estar convencido de la existencia de la inconstitucionalidad, pues basta con que el juez tenga una duda para que pueda consultar a la Corte, pero para ello debe demostrar expresamente la existencia de una duda motivada<sup>2</sup>. Así, como sostiene el tratadista Javier Pérez Royo, “la decisión del órgano judicial es discrecional, pero tiene que ser una decisión motivada, que se tome en el curso de un proceso y que contenga un juicio de relevancia lo suficientemente consistente como para justificar la intervención del Tribunal Constitucional (...)”<sup>3</sup>.

Así, la motivación constituye un requisito imperativo para la formulación de una consulta de norma. Siempre que un juez eleve una consulta a la Corte Constitucional, el auto debe ser bien motivado y fundamentado. Como bien señala el tratadista español Pablo Pérez Tremps “en dicho auto, como ya se ha adelantado, han de concretarse la norma cuestionada y los motivos por los que el órgano judicial estima que puede ser contraria a la Constitución, sin que baste la simple cita de preceptos supuestamente vulnerados”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Pérez Tremps, Pablo. “La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca. Santiago de Chile, 2006, pp. 127-148.

<sup>3</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Vigésima Edición. Marcial Pons. Barcelona, 2010.

<sup>4</sup> Pérez Tremps, Pablo. “La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca. Santiago de Chile, 2006, pp. 127-148.

Como ya se ha mencionado, la propia Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal I, establece que no habrá motivación si en una resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por consiguiente, para sustentar una consulta de norma, el juez debe motivar adecuadamente las razones fácticas y jurídicas por las cuales tiene la duda respecto al caso concreto, deberá conectar la norma jurídica a los hechos del caso y demostrar que su aplicación es o podría ser inconstitucional. En este sentido, las autoras Porras y Romero, acertadamente señalan que “los jueces deben tener muy presente que este proceso se encamina a analizar la constitucionalidad de la aplicación que una disposición legal tiene sobre un hecho; es de ello que deriva la relevancia de los hechos en la consulta, pues lo contrario, es decir, abstraerse u omitir los hechos que originaron la consulta, podría generar una vía que sustituya la acción por inconstitucional”<sup>5</sup>.

Además, debe tomarse en consideración, que dentro de la motivación es necesario demostrar también la pertinencia de la norma objeto de la consulta. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es pertinente aquello que es “conducente o concerniente al pleito”<sup>6</sup>. Por tanto, dado que estamos ante un control concreto de constitucionalidad, debe quedar plenamente demostrado que la norma que causa duda es precisamente la norma que se debe aplicar para la resolución de un proceso judicial. En otras palabras, la norma sobre la cual cabe una consulta es únicamente aquella relevante que podría afectar el resultado del proceso, puesto que va a ser utilizada por el juez para resolver la causa. Por tanto, tal y como señala el tratadista Pablo Pérez Tremps, “no se trata de que cualquier norma con fuerza de ley que tenga alguna relación con el proceso pueda cuestionarse sino sólo aquella que resulte decisiva (relevante) para el fallo”<sup>7</sup>.

El juez *a quo* debe efectuar un análisis pormenorizado de la norma que va a aplicar y que considera que está en contraposición con la Constitución, pues solo en caso de que advierta de forma motivada que la norma pertinente es o puede ser inconstitucional, deberá suspender la tramitación de la causa y elevar la correspondiente consulta a la Corte Constitucional, con el fin de evitar que este mecanismo, previsto por el constituyente se convierta en un método de dilación

<sup>5</sup> Porras Velasco, Angélica y Romero Larco, Johanna. Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana. Tomo 1. Corte Constitucional para el Período de Transición. Quito, 2012

<sup>6</sup> Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>7</sup> Pérez Tremps, Pablo. “La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca. Santiago de Chile, 2006, pp. 127-148.

C

de la justicia, que afecte y vulnere los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Por consiguiente, para que una consulta de norma se considere motivada y sea conocida por la Corte Constitucional, deberá contener al menos los siguientes presupuestos que demuestren su pertinencia y motivación:

1. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta: Las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación de remitir en consulta a la Corte Constitucional la disposición normativa aplicable a un caso concreto, que consideren inconstitucional. Por lo que los jueces deben identificar con claridad absoluta, cuales son los preceptos normativos que consideran inconstitucionales, ya que solo sobre ellos la Corte Constitucional podrá ejercer un control de constitucionalidad. Bajo esta consideración no caben consultas propuestas sobre interpretaciones infra constitucionales que se realicen en el caso concreto que no denoten un problema de relevancia constitucional.
2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos: La tarea de las juezas y jueces, al momento de elevar una consulta a la Corte Constitucional, no se reduce a la identificación del precepto normativo supuestamente contrario a la Constitución, sino que además deben identificar qué principios o reglas constitucionales se presumen infringidos por la aplicación de dicho enunciado normativo.

El deber de motivación, contenido en el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República obliga a todos los poderes públicos y sus operadores a motivar sus decisiones, lo cual no solo conlleva a la exposición de las disposiciones normativas aplicables al proceso, sino que además a exponer las circunstancias y razones por las cuales dichos enunciados son determinantes en el proceso. De esta manera, las juezas y jueces deben establecer la forma, circunstancias y justificación por las cuales dichos enunciados contradicen la Constitución.

3. Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto: El juez constitucional, debe detallar y describir de manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es indispensable para la decisión de un proceso judicial, lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso, sino que también conlleva a

la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces, no pueden elevar una consulta de constitucionalidad tan pronto sea presentada una demanda, sino sustanciar dicho proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso o para decidir la cuestión.

Adicionalmente, cabe señalar que por tratarse de una consulta de norma que surge dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, la motivación de esta consulta debe ser reforzada. El objetivo de una garantía jurisdiccional, como la acción de protección, es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, por lo que su procedimiento debe ser ágil y sumario. Por tanto, para que un juez suspenda un proceso de garantías jurisdiccionales debe motivar de modo reforzado que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo, a la luz de lo dispuesto en la Constitución. Debe quedar absolutamente justificado que la norma no cumple con los principios constitucionales y por tal no puede ser aplicada en el caso concreto, de lo contrario, no es justificable la suspensión de un proceso de garantías jurisdiccionales, pues se corre el riesgo de desnaturalizar la acción al impedir que esta cumpla con su cometido de dar amparo inmediato, directo y eficaz a los derechos constitucionales de las personas.

En caso de que sea imperativa la suspensión de la tramitación de una garantía jurisdiccional, la jueza o juez, al considerar que dicha suspensión puede vulnerar derechos constitucionales de las partes procesales, podría incluso dictar medidas cautelares provisionales, al amparo del artículo 87 de la Constitución de la República, hasta que la Corte Constitucional emita sentencia respecto a la constitucionalidad de la disposición normativa consultada, con el propósito de garantizar el fin mismo de las garantías jurisdiccionales y evitar que la dilación del proceso vulnere los derechos que las garantías jurisdiccionales buscan proteger.

En la presente causa, las disposiciones contenidas en los artículos 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 13 de la Resolución N.º 369, emitida por el Consejo Directivo del IESS, no constituyen normas pertinentes para la resolución del caso concreto; es decir, no son las normas sobre las cuales el juez deberá resolver, puesto que en la acción de protección presentada, la doctora Lorena Alexandra Bedón Donoso, solicita que se deje sin efecto la resolución administrativa por medio de la cual la

d



Comisión del IESS rechazó su recurso de apelación. En consecuencia, no se ha motivado apropiadamente ni se ha demostrado que la aplicación de las normas consultadas, en el caso concreto, causen una duda de su constitucionalidad.

En definitiva, a partir del análisis efectuado, se concluye que la consulta no cumple con lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no existe duda motivada de que una norma aplicable al caso concreto sea contraria a la Constitución, por lo que la consulta de norma debe ser negada.

### **III. DECISIÓN**

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

### **SENTENCIA**

1. Negar la consulta planteada por el juez suplente del Trabajo de Ibarra.
2. Devolver el expediente al juez suplente del Trabajo de Ibarra, para que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se observe la conducta del juez consultante, debiendo informar al Pleno de esta Corte sobre lo que se actúe en este punto.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



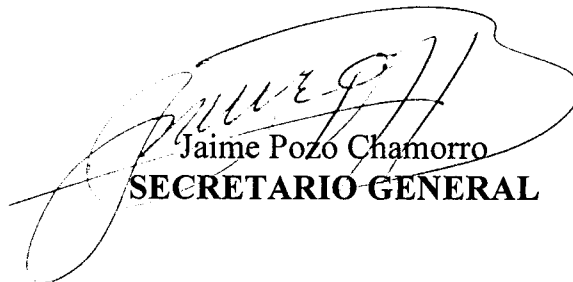
**Patricio Pazmiño Freire  
PRESIDENTE**



**Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las señoras juezas y señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 21 de marzo de 2013. Lo certifico.

*Wae*  
JPCH/mbv/mcml.



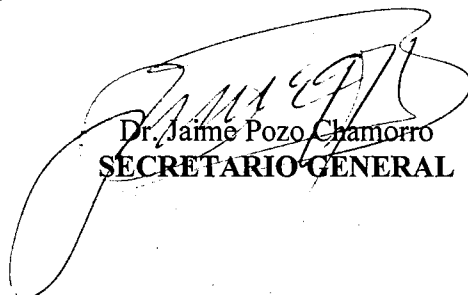
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO No. 0144-12-CN**

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 10 de abril de dos mil trece.- Lo certifico.



**Dr. Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL**

JPCH/lcca