

Quito, D. M., 17 de julio del 2013

SENTENCIA N.º 042-13-SCN-CC

CASO N.º 0514-12-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante providencia del 17 de julio de 2012, el doctor Marco Maldonado Castro, presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, resolvió suspender la tramitación de la causa N.º 88-2008, seguida por el señor Fernando Adolfo López Mateus, procurador común de los accionantes, en contra del alcalde y procurador metropolitano de Quito y otros, y remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional, para que, acorde a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelva sobre la constitucionalidad de los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0514-12-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante oficio N.º 0701-CC-SSG-2012 del 25 de julio de 2012, la Secretaría General remitió el presente caso a la doctora Nina Pacari Vega, jueza constitucional, para la sustanciación correspondiente, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 y la disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la Dra. Ruth Seni Pinoargote, mediante memorando N.º 009-CCE-SG-SUS-2012 del 30 noviembre de 2012, la causa N.º 0514-12-CN, para su conocimiento.

Con providencia del 18 de diciembre de 2012, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueza ponente, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0514-12-CN, que contiene la consulta de constitucionalidad planteada, y procedió a resolverla de la siguiente forma:

Antecedentes de la consulta

Los señores Margarita Farinango Morales, Jorge Tupiza Coyago, María Rosalía Ushiña Condor, Zoila María Ushiña Condor, Blanca Susana Narváez Gualoto, Fernando Adolfo López Mateus y Nellie Rosario Araujo Urbina, el 11 de julio de 2008 (fs. 190), presentaron ante el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha una “acción popular” en contra de la Dirección General de Aviación Civil, Distrito Metropolitano de Quito, Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito CORPAQ, Canadian Commercial Corporation CCC, Corporación QUIPORT, Procuraduría General del Estado e Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con fundamento en el artículo 91 de la Constitución Política de la República (1998), en concordancia con los artículos 28, 29, 41 y 42 de la Ley de Gestión Ambiental, artículo 8 del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Decreto Ejecutivo N.º 1589 y artículo 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los accionantes manifiestan que en los procesos de diseño, ingeniería, adquisiciones de propiedades y construcción del nuevo aeropuerto internacional de Quito, y las vías de enlace, que se hallan previstos en los siguientes instrumentos: “Contrato de Donación, Contrato de Concesión, el Acuerdo de Novación, el Contrato de Construcción, el Acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento, los Acuerdos de la Dirección General de la Aviación Civil, todos los Decretos Ejecutivos del Gobierno, la Garantía de la Municipalidad, el Acuerdo de Usufructo de la Municipalidad, el Acuerdo de Usufructo de la CORPAQ, el Acuerdo de Protección de Inversión, el Acuerdo de Solución de Desacuerdos, el Acuerdo de Operación y Mantenimiento, el Acuerdo de Seguros, los Acuerdos de Financiación, todos los consentimientos, y cualquier otro documento relacionado u otorgado con relación al proyecto”, se han vulnerado

algunos de sus derechos constitucionales y, fundamentalmente, sus derechos colectivos.

Por tal situación, presentan ante el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha una “acción popular”, con la finalidad de que se declare inejecutable y nulo el contrato de construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, y las vías o rutas de enlace, en las parroquias Tababela, Calderón, Llano Chico, Zámbriza, Puenbo, Pifo y Yaruquí.

La Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, mediante providencia dictada el 16 de julio de 2008, acepta a trámite verbal sumario la acción propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 828 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el inciso 2 de los artículos 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental (fs.230).

En la audiencia efectuada el 12 de noviembre de 2009, los demandados manifestaron que el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no tiene jurisdicción y competencia para conocer y resolver la acción, por cuanto, para declarar la validez, ejecución y nulidad de los contratos, así como el contenido de los mismos, existen otras vías previstas en la ley, distintas a la utilizada por los actores en el proceso, por lo que niegan los fundamentos de hecho y de derecho de la acción propuesta.

Ante esta situación, y previo a resolver la acción, el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (fs. 8.668), expone que en el caso existe una “Duda razonable y motivada sobre la constitucionalidad de la aplicación al caso de las normas para la radicación de la jurisdicción y competencia”, por cuanto se encuentra alegada la falta de jurisdicción y competencia que se derivaría de la aplicación de los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, que conllevaría a una eventual superposición jurisdiccional entre la Presidencia de la Corte Provincial y otros órganos de poder público, proyectándose que si la Presidencia de la Corte Provincial radicara jurisdicción y competencia sobre la acción popular planteada, tendría que pronunciarse sobre cuestiones que, según se alega, corresponderían a otros órganos de la administración pública (trámite administrativo), de la justicia ordinaria (juicios civiles, penales o contencioso-administrativos), o de la justicia constitucional (acción de protección, acción de inconstitucionalidad), mas no a la Presidencia de la Corte Provincial.

Se genera así una duda razonable y motivada, por cuanto el establecimiento de la jurisdicción y competencia resulta primordial para conocer y resolver el presente

caso, ya que de no establecerse la misma se vulneraría el diseño constitucional garantista existente en el país (artículo 1), que prevé el trámite propio a cada procedimiento y el derecho a ser sometido al juez natural, juez que debe estar embestido de jurisdicción y competencia (artículo 76 numerales 3 y 7 literal k), dentro del respeto del sistema procesal al debido proceso (artículo 169), seguridad jurídica (artículo 82), juridicidad (artículo 172 inciso primero) y estricta legalidad (artículo 226)¹.

Con estos antecedentes, el señor presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, suspende la tramitación de la causa y remite el expediente en consulta, con la finalidad de que la Corte Constitucional dilucide si el ejercicio de la potestad jurisdiccional de administrar justicia en el presente caso, que se configura en torno a la aplicación de los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental, implicaría violación de los artículos 1, 76 numerales 3 y 7 literal k, 169, 172 inciso primero, y 226 de la Constitución de la República (fs. 8672).

Mediante hoja de control y trámite N.º 0001403 del 21 de marzo de 2013, ingresó a la Corte Constitucional el oficio N.º 178-PCSJQ del 18 de marzo de 2013, dirigido a la doctora Ruth Seni Pinoargote (jueza ponente de la causa), mediante el cual el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha incorpora al expediente un escrito, en el cual los legitimados activos de la presente causa desisten del juicio verbal sumario N.º 88-2008, materia de la presente consulta.

Normas cuya constitucionalidad se consulta

Artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 418 del 10 de septiembre de 2004.

Art. 28.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicio de la

¹ Artículos de la Constitución de la República del Ecuador del 2008.

responsabilidad civil y penal por denuncias o acusaciones temerarias o maliciosas.

El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.


Art. 41.- Con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, concédese acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de las normas de medio ambiente, sin perjuicio de la acción de amparo constitucional previsto en la Constitución Política de la República.

Art. 42.- Toda persona natural, jurídica o grupo humano podrá ser oída en los procesos penales, civiles o administrativos, que se inicien por infracciones de carácter ambiental, aunque no hayan sido vulnerados sus propios derechos.

El presidente de la Corte Superior del lugar en que se produzca la afectación ambiental, será el competente para conocer las acciones que se propongan a consecuencia de la misma. Si la afectación comprende varias jurisdicciones, la competencia corresponderá a cualquiera de los presidentes de las cortes superiores de esas jurisdicciones.

Art. 43.- Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.

Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante.

 Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil

corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley.

En todo caso, el juez determinará en sentencia, conforme a los peritajes ordenados, el monto requerido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la comunidad directamente afectada. Establecerá además la persona natural o jurídica que deba recibir el pago y efectuar las labores de reparación.

Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de constitucionalidad planteada por el señor presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en atención a lo previsto en los artículos 428, 429 y 436, numeral 2 de la Constitución de la República vigente, así como en los artículos 141, 142, 143 y literal **b**, numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

El señor presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se encuentra legitimado para presentar la consulta de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, e inciso segundo del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Análisis constitucional

La figura de la consulta de norma, prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República, faculta a los jueces o juezas, cuando consideren que una norma jurídica es contraria al orden constitucional, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, con la finalidad de que sea esta la que, mediante sentencia, se pronuncie respecto a la constitucionalidad de la norma jurídica, con la finalidad de afirmar el control concreto de constitucionalidad que existe en nuestro país y el principio de



supremacía constitucional establecido en el artículo 424 de la Constitución de la República, el cual determina que las normas y los actos del poder público deberán guardar conformidad con las disposiciones constitucionales, so pena de carecer de eficacia jurídica y ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Atendiendo al mandato constitucional que sirve como guía para la determinación objeto de la consulta de norma, esta Corte advierte en la especie el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

La consulta de norma planteada por el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad?

La institución de la consulta de norma se encuentra prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República, y se desarrolla ampliamente en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; asimismo, la Corte Constitucional, en uso de sus facultades de interpretación previstas en el artículo 436, numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, emitió varios criterios que deben ser observados por los jueces y tribunales al momento de elevar una consulta de norma.

De este modo, para que una consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, pueda considerarse adecuadamente motivada, deberá contener al menos los siguientes presupuestos:

- i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
- ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
- iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la decisión normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado².

²Sentencia No. 001-13-SCN-CC, publicada en el Registro Oficial No. 890, de miércoles 13 de febrero de 2013.

Por lo expuesto, resulta pertinente analizar si la presente consulta de norma cumple o no con los requisitos previamente puntualizados, a fin de que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre la consulta planteada por la autoridad judicial, con respecto a la constitucionalidad de las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico y que deba ser aplicada dentro del caso concreto.

Identificación del enunciado pertinente cuya constitucionalidad se consulta

Conforme lo ha señalado la Corte, este primer requisito, fundamental dentro de la consulta de norma, obliga al juez consultante a identificar con total claridad los preceptos normativos que a su criterio podrían incurrir en una inconstitucionalidad, preceptos que deben ser aplicados por el juez de la causa que está conociendo.

En el caso, el señor presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identifica que los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental son contrarios a la Constitución. Sin embargo, se aclara que el objeto de la consulta planteada está enfocada a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre si el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha es o no competente para conocer el caso, circunstancia que no le compete a este organismo, a través de una consulta de norma.

Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos

Con respecto a este segundo requisito, la Corte Constitucional ha puntualizado que no es suficiente la identificación o enunciado del precepto normativo cuya constitucionalidad se consulte, sino que además se deberá identificar los principios o reglas constitucionales que se verían infringidos bajo la aplicación de la norma consultada, así como la forma y justificación por las cuales dicha norma contradice la Constitución; circunstancia que se conoce como motivación.

Las normas constitucionales que se consideran infringidas son las previstas en los artículos 1, 76 numerales 3 y 7 literal k, 169, 172 inciso primero, y 226 de la Constitución de la República, pero el juez consultante no justifica la forma en que estas normas están siendo vulneradas por los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental.

El presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha justifica su consulta únicamente en las alegaciones realizadas por los demandados, en la contestación

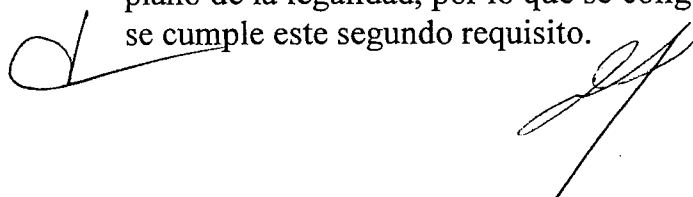
a la demanda realizada en la audiencia efectuada el 12 de noviembre de 2009, en donde se alega la falta de jurisdicción y competencia del presidente de la Corte para conocer y resolver el caso; pero no establece cómo las normas de la Ley de Gestión Ambiental vulneran la Constitución, y en qué forma estas normas o su aplicación afectan al caso concreto.

La Corte Constitucional ha manifestado que 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 se debe 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.

Asimismo, la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 0018-10-CN, se ha pronunciado de la siguiente manera:

“...los legitimados activos no han motivado debidamente sobre las normas que se consideran inconstitucionales para que esta Magistratura resuelva sobre la constitucionalidad de dichas normas legales cuestionadas, sino que lo hacen a manera de consulta para obtener "el acertado criterio jurídico" de la Corte Constitucional, organismo que no tiene competencia para orientar en el quehacer jurídico de la justicia ordinaria, sino, de conformidad con el artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial: Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: ...6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley; y, registrarán a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

Para que proceda la consulta de constitucionalidad, es necesario que el juez exponga con claridad la certeza o la duda razonable y motivada de que una norma o normas jurídicas son contrarias a la Constitución; en tal sentido, en la presente causa no se evidencia la certeza ni la duda razonable y motivada; lo que se busca es una interpretación infraconstitucional para determinar si el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha es competente para conocer la “acción popular” de donde nace la consulta, situación que debe ser resuelta en el plano de la legalidad, por lo que se colige que dentro de la consulta en análisis no se cumple este segundo requisito.



Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la decisión normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado

Este tercer y último requisito que debe cumplir toda consulta de norma, hace referencia a la excepcionalidad de la consulta efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad, es decir que el juez, previamente a recurrir a la consulta de norma, deberá agotar todas las posibilidades interpretativas que permitan resolver un eventual conflicto jurídico, de tal manera que para su criterio, aparezca una antinomia insalvable entre la Constitución y el precepto que va a aplicar. En tal sentido, la consulta de norma no solo implica identificar los enunciados normativos aplicables al caso en concreto, sino también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para continuar con el proceso judicial o para la decisión final que adoptará el juez.

Atento a los requisitos señalados, en el caso propuesto no se determina en qué forma los artículos 28, 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental, son contrarios a los artículos 1, 76 numerales 3 y 7 literal k, 82, 169, 172 inciso primero, y 226 de la Constitución, ya que a pesar de que el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identifica los artículos de la Ley de Gestión Ambiental que considera contrarios a la Constitución, no motiva en qué forma estos son contrarios a la misma.

En conclusión, si bien el artículo 428 de la Constitución de la República faculta a los jueces, de oficio o a petición de parte, cuando consideren 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, a suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional, esta suspensión debe estar fundada en la certeza o en la duda razonable y motivada, misma que se expondrá con claridad, singularizando de manera puntual en qué forma las normas involucradas en la consulta vulneran a la Constitución, y cómo su aplicación vulneraría derechos constitucionales.

Con estos antecedentes se concluye que la consulta de constitucionalidad propuesta por el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos para el control concreto de constitucionalidad.





En cuanto al desistimiento presentado por los legitimados activos del juicio verbal sumario N.º 88-2008, materia de la presente consulta, esta Corte no es competente para conocerlo, ya que tal desistimiento debe ser conocido dentro de la sustanciación de proceso de origen.

III. DECISIÓN

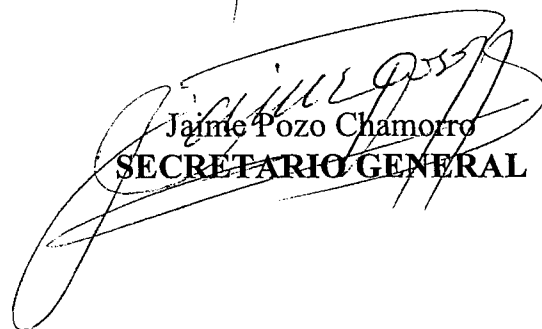
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma planteada.
2. Devolver el expediente al consultante para que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Notifique, publíquese y cúmplase.




Patricio Pazmiño Freire
JUEZ CONSTITUCIONAL

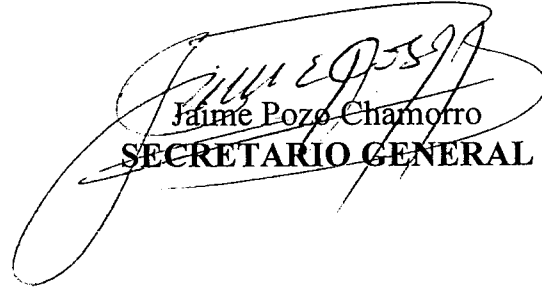


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina

Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 17 de julio de 2013.
Lo certifico.


JPCH/msb/ccp

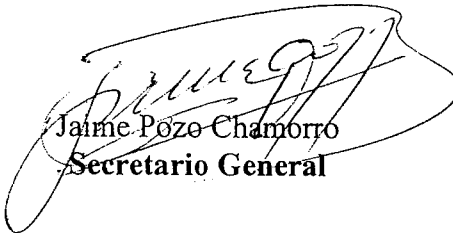

Jaime Poze Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0514-12-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 26 de julio de dos mil trece.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca