



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Esmeraldas, 21 de marzo del 2013

SENTENCIA N.º 0010-13-SCN-CC

CASO N.º 0625-12-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 8 de junio del 2012, mediante oficio N.º 0057-0718-2011-JFMNAG-12, el doctor José Chiriboga Coello, juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, remite a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, una consulta de constitucionalidad de norma dentro de la acción de medida cautelar N.º 0718-2011-C, la misma que ingresa a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 5 de octubre del 2012.

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, certificó que en referencia a la acción N.º 0625-12-CN, dentro de la acción de medida cautelar N.º 718-2011, 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.

Mediante sorteo de las causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez constitucional, Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa, actuar como ponente en el caso signado con el N.º 0625-12-CN.

Con providencia del 14 de enero de 2013, el Dr. 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 constitucionalidad

Del expediente que ha sido remitido a la Corte Constitucional por el Juzgado Décimo Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, se desprende que la presente consulta de norma tiene relación con las medidas cautelares solicitadas por el Ab. Rafael Antonio Mendoza Avilés y resueltas favorablemente por el juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas y por el juez séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas.

La primera medida cautelar fue solicitada por el Ab. Rafael Antonio Mendoza Avilés en contra de la abogada Suad Manssur Villagrán, superintendente de compañías del Ecuador y de la abogada María Matilde Rivera Delgado, directora nacional de Recursos Humanos de la Superintendencia de Compañías, señalando que el memorando N.º SC-IAF-DRH-G-2011-0472, fechado el 4 de mayo de 2011, firmado por la Ab. María Rivera Delgado, amenaza con violar de manera grave e inminente a sus derechos humanos y garantías constitucionales. Esta solicitud fue tramitada ante el Juzgado Décimo Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas.

El juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, mediante providencia dictada el miércoles 25 de mayo de 2011 a las 18:06, resuelve aceptar la petición de medidas cautelares y dejar sin efecto el memorando N.º SC-IAF-DRH-G-2011-0472, fechado el 4 de mayo de 2011 “en la que se solicita la renuncia por cuanto el recurrente es de libre remoción” [sic].

De acuerdo a lo expuesto por el juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, la Superintendencia de Compañías emite la resolución N.º SC-IAF-DRH-G-2011-0417 del 8 de junio de 2011, suscrita por la Eco. Alba Alegría Villamar Andrade, intendente nacional administrativa y financiera de la Superintendencia de Compañías, con la cual resuelve cesar por remoción al abogado Rafael Antonio Mendoza Avilés, del cargo de subdirector jurídico de compañías de la oficina matriz.

La segunda medida cautelar fue solicitada por el Ab. Rafael Antonio Mendoza Avilés en contra de la Superintendencia de Compañías del Ecuador. En su demanda solicita que se abstenga de dar ejecución a la resolución N.º SC-IAF-DRH-G-2011-0417 y la consecuente acción de personal N.º 013 del 8 de junio de 2011, mediante la cual se dispuso su remoción del cargo de subdirector jurídico de compañías de la oficina matriz; se abstenga de expedir o ejecutar otro acto administrativo conducente a surtir efectos similares o análogos; la restitución y

d



permanencia en el cargo con todos sus derechos y, finalmente, se disponga que la medida cautelar dure mientras se produzca un fallo definitivo por el órgano competente de la función judicial, “esto es hasta que la justicia Contencioso Administrativa resuelva sobre la impugnación a la Resolución No. SC-IAF-DRH-G-2011-0417 y Acción de Personal No. 013 de 8 de junio de 2011”.

El juez séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, mediante auto del 22 de junio de 2011, dispone la “suspensión inmediata de los efectos de la resolución No. SC-IAF-DRH-G-2011-0417 dictada por la Superintendencia de Compañías el 8 de junio de 2011, hasta que exista resolución o sentencia en firme que se emita en la vía ordinaria correspondiente, respecto a si el peticionario es servidor público o funcionario de libre remoción [...] se suspende también toda orden, disposición o memorando, que tenga como origen la Resolución que es materia de esta reclamación constitucional”.

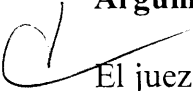
Adicionalmente, el Ab. Rafael Mendoza Avilés presentó una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con Sede en Guayaquil, en fecha 4 de julio del 2011, a fin de que este Tribunal declare la ilegalidad de la resolución N.º SC-IAF-DRH-G-2011-0417 y la restitución al cargo que viene desempeñando.

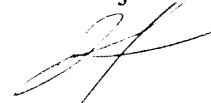
Con estos antecedentes, el Dr. José Chiriboga Coello, juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, dirige el oficio N.º 057-0718-2011-JFMNAG-12 al señor presidente de la Corte Constitucional de Justicia, poniendo en conocimiento la causa de medidas cautelares N.º 0718-2011-C, a fin de que resuelva el conflicto jurídico “si este Operador de Justicia Constitucional mantiene la competencia o si su Resolución de Medida Cautelar N.º 934-2011 del Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas y el proceso 519-2011, iniciado en el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, sobre el mismo, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 427 de la Constitución del Ecuador” [sic].

Normas cuya constitucionalidad se consulta

No se establece la norma sobre la cual se plantea la consulta de constitucionalidad.

Argumentos de la consulta

 El juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, en la causa signada con el N.º 0718-2011-C, argumenta que el conflicto jurídico



de competencia suscitado debe resolverse en virtud de lo dispuesto en el artículo 427 de la Constitución de la República.

Petición concreta

El juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas hace la consulta a la Corte Constitucional en los siguientes términos:

¿si este Operador de Justicia Constitucional mantiene la competencia o si su Resolución de Medida Cautelar N° 934-2011 del Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas y el proceso 519-2011, iniciado en el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, sobre el mismo, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 427 de la Constitución del Ecuador? (...)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma de acuerdo con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia en el artículo 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 doctor José Chiriboga Coello, juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional e inciso segundo del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Planteamiento y resolución de problemas jurídicos

Una de las innovaciones que incorpora la Constitución de la República constituye el cambio de un control difuso a un control concentrado, por lo que actualmente una de las atribuciones que tiene la Corte Constitucional es realizar el control concreto y abstracto de constitucionalidad de las normas, de modo que en virtud



de este control concentrado de constitucionalidad, le corresponde únicamente a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El inciso primero del artículo 428 de la Constitución de la República determina que “Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma”. Esto significa, entonces, que la autoridad judicial deberá hacer uso de esta prerrogativa siempre que advierta la posibilidad de que la norma pertinente al caso sea inconstitucional, incluso cuando realizado el análisis de la norma haya concluido que la misma debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

El artículo 141 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que “El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales”; y a continuación el inciso 2 del artículo 142 indica que “cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional (...)”.

Como se observa de la disposición establecida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la discrecionalidad de los jueces y juezas para elevar a la Corte Constitucional una consulta de constitucionalidad, no es ilimitada, sino conlleva la responsabilidad de un adecuado planteamiento y sustentación.

Tanto la legislación como la doctrina señalan la necesidad de que exista una duda motivada, como elemento previo al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, misma que deberá 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. Es decir, debe ser motivada y justificar claramente que no existe la posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución. En este sentido, según señala el autor Pablo Pérez Tremps, “El juicio en el que basa el órgano judicial la posible inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley

no debe comportar necesariamente que esté convencido de dicha inconstitucionalidad; basta la existencia de una duda razonable, pero ésta, hay que insistir en ello, *debe concretarse y hacerse expresa*. Ello tiene, entre otras, la consecuencia de servir para encuadrar el propio juicio de constitucionalidad que desarrollará el Tribunal Constitucional, que se ve enmarcado por la cuestión ante él planteada, sin que el Tribunal pueda salir de ese marco, con las matizaciones que luego se harán”¹. De tal manera que todo juez deberá explicar adecuadamente cuáles son las razones jurídicas y fácticas que le llevan a considerar que la norma aplicable al caso que se encuentra en sustanciación es o puede ser inconstitucional.

Por otra parte, la pertinencia de la consulta también deberá ser detenidamente analizada por el juez *a quo*, por lo que para plantear una consulta a la Corte Constitucional fundamentará la debida motivación de las disposiciones en supuesta contradicción. Al respecto, el tratadista Pérez Tremps ha señalado también que es facultad de la Corte Constitucional poder rechazar la consulta cuando existe la falta de fundamento y dice, “en esta causa se justifican, como es obvio, la inadmisión de cuestiones que no resulten en absoluto motivadas o muy deficientemente motivadas. Pero junto a ello, este motivo ha sido interpretado por el Tribunal en el sentido de que pueda realizar un auténtico juicio de fondo que le permite rechazar cuestiones que, estando incluso suficiente y correctamente fundadas, esto es, no resultando manifiestamente arbitrarias, poseen una fundamentación que puede rebatirse fácilmente salvando sin excesiva complejidad la constitucionalidad de la norma”².

Anteriormente, respecto a la motivación que deben presentar las consultas de normas, la Corte Constitucional, para el período de transición, se pronunció reiteradamente argumentando que “la ausencia de la carga argumentativa en la motivación, respecto a las pretensiones de parte de los consultantes, impide a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre los posibles efectos de inconstitucionalidad que podrían acarrear la norma acusada, es decir, que no existen fundamentos teóricos o fácticos a través de los cuales –de ser el caso se pueda confrontar la norma consultada con la Constitución de la República”³.

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

¹ Pablo Pérez Tremps, *La Cuestión de Inconstitucionalidad en el Derecho Español*. Ed. Universidad de Talca. Santiago de Chile, p. 135.

² Pablo Pérez Tremps, *La Cuestión de Inconstitucionalidad en el Derecho Español*. Ed. Universidad de Talca. Santiago de Chile, p.139.

³ Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición, Sentencia No. 011-10-SCN-CC, Suplemento del Registro Oficial No. 232, 9 de julio del 2010, p. 31.

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 en 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.

Cabe destacar además, que una adecuada motivación en base a estos presupuestos tiene como fin no solo delimitar el ámbito de pronunciamiento de la

Corte, sino también evitar que el juez constitucional distraiga o perturbe la administración de justicia, a través de innecesarias consultas o inadecuadamente fundamentadas.

El juez debe ejercer su obligación de administrar justicia sin dilaciones para garantizar los derechos de los ciudadanos y evitar que la Corte quede sofocada bajo un cúmulo de cuestiones propuestas sin ningún fundamento serio y con el solo objeto de retardar el proceso⁴.

En el oficio remitido el 8 de junio de 2012, con el cual el juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas remite el proceso a la Corte Constitucional, señala expresamente que “a fin de que la Corte Constitucional resuelva el conflicto jurídico si este Operador de Justicia Constitucional mantiene la competencia o si su Resolución de Medida Cautelar N° 934-2011 del Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas y el proceso 519-2011, iniciado en el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, sobre el mismo, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 427 de la Constitución del Ecuador”, no explica claramente el motivo de su consulta de norma y no explica de manera coherente y suficiente por qué considera que la aplicación de una norma infra constitucional, su contenido y alcance, es contraria a un principio, regla o mandato constitucional.

El juez, en su oficio, no establece la norma jurídica que en su criterio es o parecería ser contraria a la Constitución, sino que hace referencia únicamente a la existencia de un conflicto de competencia, aspecto que difiere del control concreto de constitucionalidad y que no constituye materia sobre la cual le corresponda pronunciarse a esta Corte. En consecuencia, la consulta planteada no cumple con los requisitos previsto en el artículo 428 de la Constitución ni en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues la determinación de la competencia de un juez ordinario difiere absolutamente del objeto de una consulta de constitucionalidad de norma.

Finalmente, cabe destacar también que todos los operadores de justicia constitucional de primera instancia están encargados de conocer, tramitar y hacer ejecutar lo resuelto en el ámbito de defensa de las garantías jurisdiccionales, especialmente a través de la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos. En este contexto, toda persona que sienta que sus derechos constitucionales han sido vulnerados podrá recurrir a los mecanismos existentes en la vía jurisdiccional

⁴Francisco Zúñiga Urbina, *Control de Constitucionalidad y Sentencia*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago de Chile, 2006, p. 81.



correspondiente para exigir su cumplimiento, y el juez, conforme lo dispone la propia Constitución, cuenta con los mecanismos jurídicos idóneos para compeler el cumplimiento de sus resoluciones a las autoridades públicas.

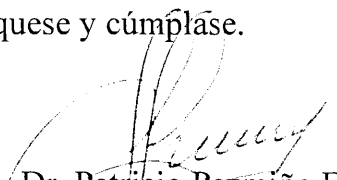
En definitiva, a partir del análisis efectuado, se concluye que la presente consulta no cumple con lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que la consulta de constitucionalidad debe ser negada.

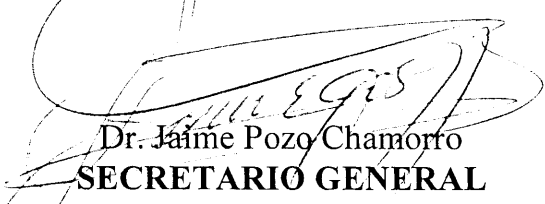
III. DECISIÓN

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 planteada por el juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas.
2. Devolver el expediente al juez décimo segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas.
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 resuelto en este caso.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

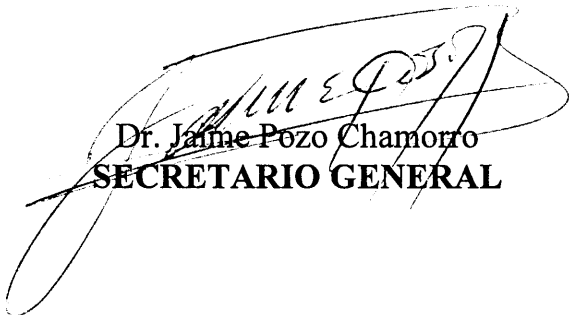

Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces:

Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 21 de marzo del 2013. Lo certifico.

JPCH/ccp/ajs



Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0625-12-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 lunes 02 de abril de dos mil trece.- Lo certifico.


Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/lcca