



-20- veinte (20)

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

**SENTENCIA N.º 011-11-SCN-CC**

**CASO N.º 0024-11-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

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

**I. ANTECEDENTES**

**De la consulta y sus argumentos**

El abogado César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, mediante providencia dictada el 11 de marzo del 2011 a las 10h05, consulta a la Corte Constitucional lo siguiente:

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

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

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

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

Que dicho artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tiene aplicación ante cualquier otra ley o reglamento, más aún cuando lo que se ventila de fondo es el derecho constitucional al

trabajo, al que se consideran asistidos los trabajadores de la Prefectura del Gobierno Provincial del Guayas.

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

### **Pretensión concreta**

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

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

### **De la admisión y competencia**

El 17 de mayo del 2011 ante la Corte Constitucional, para el período de transición, se presenta la acción que nos ocupa. Con base a lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º 2168-CC-SG-2011 del 19 de mayo del 2011, se remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega, a fin de que actúe como jueza sustanciadora de la causa. Mediante auto del 28 de junio del 2011 a las 09h45, se avoca conocimiento de la causa.

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





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

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

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

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

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

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

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

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

### **Control concreto de constitucionalidad**

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

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

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

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

El juez tercero de tránsito del Guayas formula su consulta respecto a la validez constitucional del primer inciso del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías

---

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



Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 24.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificados por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiese más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada”.

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

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

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

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

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

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

Guayas, dejando a salvo el derecho de estos a ejercer las acciones que consideren pertinentes ante los organismos jurisdiccionales correspondientes.

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

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

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

La acción de protección se tramita en dos instancias: la primera ante cualquier juez del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde este produce sus efectos, así lo prevé el artículo 7 de dicha ley, y la segunda instancia que es conocida por apelación se tramita ante una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia correspondiente, artículo 24 *ibídem*.

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

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



litigio ante el alto Tribunal lo que indudablemente se encuentra ligado a sus derechos humanos, de lo que existe una duda razonable sobre los alcances de la decisión de segunda instancia...”.

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

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

La Corte Constitucional observa que la acción de protección, dentro de la cual se formula esta consulta, ha sido resuelta en las instancias procesales constitucional y legalmente establecidas (Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas y Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas), por lo tanto no se evidencia que el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se halle en contraposición de los preceptos constitucionales, y muchos menos a los derechos de los trabajadores a los que se hace mención en la consulta, pues el objetivo y alcance de la norma consultada es de carácter procedimental, de naturaleza diversa al derecho constitucional del trabajo.

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

La Corte Constitucional no puede dejar pasar el llamar la atención al Ab. César Hermida Alvarado, juez tercero de tránsito del Guayas, por su desconocimiento de la normativa procesal en materia de garantías jurisdiccionales, así como en el

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

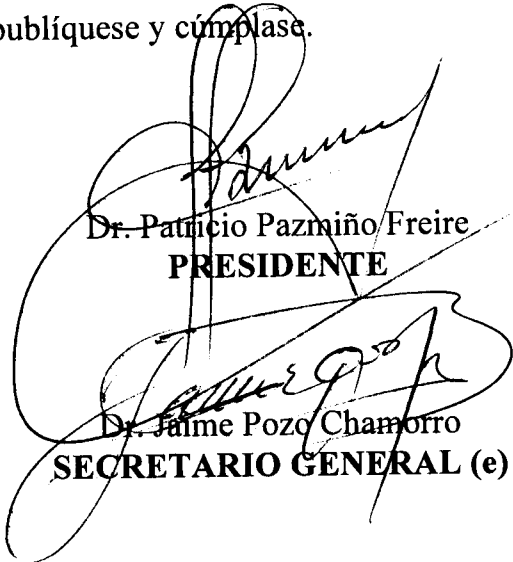
### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

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

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (e)**

