



Quito, D. M., 10 de julio de 2013

SENTENCIA N.º 041-13-SCN-CC

CASO N.º 0043-13-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 21 de enero de 2013, la Corte Constitucional del Ecuador recibe el expediente del juicio de acción de protección N.º 569-2012, remitido por el juez décimo octavo de lo civil del Guayas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, a fin de que la Corte Constitucional resuelva acerca del conflicto de normas entre los numerales 15 y 17 del artículo 66 contra los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 25 de enero de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

Mediante oficio N.º 0150-CC-SSG-2013 del 28 de enero de 2013 la Secretaría General remitió el presente caso al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire para la sustanciación correspondiente, quién avocó conocimiento del mismo el 31 de mayo de 2013.

Petición de consulta de norma

Auto de sustanciación dentro de la acción de protección N.º 569-2012 del 17 de agosto de 2012, dictado por el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas

“Yaguachi, 17 de agosto de 2012.-12h40.- Vistos: Agréguese a los autos los escritos y copias certificadas presentadas por los accionados.- Asuma la Secretaría del Juzgado la abogada Noris Gómez Alvarado de conformidad con la acción de personal que antecede.- En lo principal este juzgador considera que existe en el presente proceso una colisión normativa debido a que la petición versa sobre el derecho al trabajo en contra de la potestad legal que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados para organizar sus jurisdicciones en función del buen vivir mediante ordenanzas, por lo tanto en virtud del artículo 428 de la Constitución de la República declaro suspendida la tramitación de la causa y dispongo se remita en consulta este expediente a la Corte Constitucional para los fines consiguiente”.

Auto de aclaración de la consulta de norma remitida a la Corte Constitucional del 08 de noviembre de 2012

“Yaguachi, 08 de noviembre de 2012.-10h20.- Agréguese al expediente el oficio No. 223-CC-SG-DOC de fecha 25 de octubre de 2012, suscrito por Rodrigo San Pedro Manjarrez Asistente Administrativo de la Corte Constitucional, dando cumplimiento al mismo señalo que la norma por la que se realiza la presente consulta como ya se tiene señalado es el artículo 428 de la Constitución de la República; y las normas constitucionales materia de misma y que se encuentran en conflicto son los numerales 15 y 17 del artículo 66 contra los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República, esto es el derecho al trabajo que tenemos los habitantes del Ecuador en contra de la potestad del ordenamiento público en el territorio de su jurisdicción que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuanto a la administración y uso de suelo cantonal dentro de su obligación de procurar el buen vivir de la comunidad.- Cumplido lo solicitado remítase a la Corte Constitucional para la absolución de la consulta planteada”.

Normas cuya constitucionalidad se consulta

Las normas cuya constitucionalidad se consulta son los numerales 15 y 17 del artículo 66 y los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República que determinan:



“Art. 66.- Se reconoce y garantiza 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. (...) 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”.

“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas in perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

Caso que suscita la consulta de norma

La presente consulta de norma tiene como antecedente el proceso de la acción de protección N.º 0569-2012 propuesta por Manuel Nicolás Tix Tasamay en contra de la Comisaría Municipal del Cantón San Jacinto de Yaguachi, bajo el argumento de que ha venido trabajando en la Despensa de Víveres Manuel, desde hace muchos años atrás, sin embargo su local ha sido clausurado en dos oportunidades. A través de memorando circular N.º 285- GADMSJY-CMY-2012 del 28 de mayo de 2012 se le comunicó la prohibición del expendio de legumbres en los establecimientos de comercio o venta de productos de primera necesidad en los locales aledaños al Mercado Municipal.

El proceso de acción de protección le correspondió sustanciar al juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas, quién calificó la demanda y dispuso convocar a audiencia el 07 de Agosto de 2012, en la cual acudieron las partes y expusieron sus argumentos.

El 17 de agosto de 2012, el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas dictó providencia en la que bajo el argumento de que “existe en el presente proceso una colisión normativa debido a que la petición versa sobre el derecho al trabajo en contra la potestad legal que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados para organizar sus jurisdicciones en función del buen vivir mediante ordenanzas”, dispuso suspender la tramitación de la causa y la remisión en consulta a la Corte Constitucional.

La consulta es presentada ante la Corte Constitucional el 07 de septiembre de 2012. El 25 de octubre del mismo año, el señor Rodrigo Sanpedro Manjarrez en su

calidad de asistente administrativo de la Corte Constitucional, por disposición de la doctora Marcia Ramos Benalcázar, secretaria general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, remitió el oficio N.º 0223-CC-SG-DOC al juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas a fin de que se aclare, complete y señale la norma consultada.

Bajo estas consideraciones, el 08 de noviembre de 2012, el juez mediante providencia señaló que las normas en conflicto son los numerales 15 y 17 del artículo 66 contra los numerales 1 y 2 del artículo 64 de la Constitución de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 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 de acuerdo con el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas, se halla legitimado para presentar la consulta de constitucionalidad de acuerdo con lo previsto en los artículos 428 de la Constitución de la República, artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 4 segundo inciso del Código Orgánico de la Función Judicial.

Control concreto de constitucionalidad

El control concreto de constitucionalidad es aquel mecanismo que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales conforme lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional por mandato constitucional se encuentra investida de la atribución de realizar el control concreto de constitucionalidad, en los casos sometidos a su conocimiento, en razón de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia.



De esta forma, a través de esta figura se desarrolla el principio de supremacía de la Constitución, en el que se determina que la Constitución es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, ya que caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

Al respecto, en el artículo 426 de la Constitución de la República se establece que las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. En este sentido, las juezas y jueces en la sustanciación de los procesos deben aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico en respeto de la supremacía constitucional.

Sin embargo, 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, suspenderán la tramitación de la causa y remitirán en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

Determinación del problema jurídico a resolver

Para determinar si la presente consulta de norma cumple los presupuestos necesarios para efectuar el control de constitucionalidad, la Corte Constitucional estima pertinente formular el siguiente problema jurídico:

La consulta de norma remitida por el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas ¿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?

Resolución del problema jurídico

La consulta de norma remitida por el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas ¿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?

El Artículo 428 de la Constitución de la República prescribe:

“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. Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente”.

Esta norma constitucional es la que da origen al control de constitucionalidad en casos concretos. Pero cabe recalcar que la consulta constitucional debe contener una verdadera necesidad dentro del caso concreto, ya que no todas las normas deben ser objeto de consulta de constitucionalidad. El control concreto de constitucionalidad le compete al órgano especializado, el mismo que deberá determinar si la norma elevada a consulta se encasilla o no con los preceptos constitucionales.

Es así que dentro de este tipo de control, es fundamental considerar lo que establece el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, 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, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma(...). (Las negrillas le pertenecen a la Corte).

Por consiguiente, la duda razonable que debe tener el juez para activar el control de constitucionalidad, debe estar debidamente argumentada y motivada, pero



además para la presentación de esta consulta los jueces deberán tomar en cuenta los presupuestos determinados por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC¹, a saber: 1) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; 2) Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y 3) Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto.

1) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta

Las juezas y jueces 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 cuáles 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 infraconstitucionales que se realicen en el caso concreto que no denoten un problema de relevancia constitucional.

En el caso concreto, el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas, sostiene que las normas constitucionales cuya constitucionalidad se consulta, son los numerales 15 y 17 del artículo 66 que se encuentran en conflicto con los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República, esto es el derecho al trabajo de toda persona en contraposición de la potestad del ordenamiento público en el territorio de su jurisdicción. Al respecto, la Corte Constitucional debe precisar que no caben consultas de norma sobre derechos determinados en la Constitución, puesto que dentro de la naturaleza y esencia de la consulta de actos normativos de carácter general, el constituyente estableció esta acción, direccionada hacia el ámbito de normas infraconstitucionales.

Por las razones expuestas, no existe una norma consultada sobre la cual la Corte Constitucional pueda pronunciarse.

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

¹ Sentencia No. 0001-13-SCN-CC, de 08 de febrero de 2013, dentro del caso No. 0535-12-CN, publicado en el R.O. Segundo Suplemento No. 890 de miércoles 13 de febrero de 2013.

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.

Del análisis del presente caso, se deduce que el juez consultante al no determinar que norma considera infringida, tampoco especifica que principios o reglas se encuentran vulnerados, ya que de la lectura de la providencia de consulta, se colige que el mismo pretende que la Corte Constitucional se pronuncie respecto a un conflicto de disposiciones constitucionales a ser aplicadas en un caso concreto, lo cual no es una atribución que ostente la Corte dentro de la resolución de una consulta de norma.

3) Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto

El juez 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.

En el presente caso, tanto la providencia del 17 de agosto de 2012 a través de la cual el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas dispuso suspender la tramitación de la causa y la remisión del proceso a la Corte Constitucional, así como también la providencia del 08 de noviembre de 2012, en la cual el juez completa su consulta especificando qué norma consulta a la Corte, no se encuentran debidamente motivadas, ya que el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas se limita a decir que “considera que existe en el presente proceso una colisión normativa debido a que la petición versa sobre el derecho al trabajo en contra de la potestad legal que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, lo cual es argumentado dentro de un párrafo en su consulta.

De esta forma, no se cumple el presupuesto constitucional de motivación, ya que la autoridad judicial no explica ni fundamenta su duda razonable en la cual se



detalle las razones por las que considera que una norma es contraria a la Constitución.

Es importante mencionar que conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la motivación es un condicionamiento esencial de la consulta de norma ya que la naturaleza del control concreto de constitucionalidad es el análisis de la contraposición de una norma con la Constitución, más no el estudio de situaciones o hechos que podrían darse dentro de la sustanciación de una causa cuya decisión compete a los jueces ordinarios.

Adicionalmente, la Corte Constitucional debe insistir en que la consulta de norma no debe ser vista como un mecanismo de uso indiscriminado por parte de los administradores de justicia, mediante el cual puedan consultar todas las dudas que tengan acerca de cómo sustanciar sus procesos, ya que por el contrario, la consulta de norma únicamente procede cuando existe certeza o una duda razonable y motivada de que una norma es contraria a la Constitución. Por otra parte, la Constitución de la República establece el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, lo cual se logra a través de una actuación judicial integral en la cual se respeten principios fundamentales de los procesos, como lo es el principio de celeridad procesal.

Conforme lo dicho, se concluye que la presente consulta de norma no cumple con los presupuestos determinados en el artículo 428 de la Constitución de la República, artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en las reglas jurisprudenciales dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC.

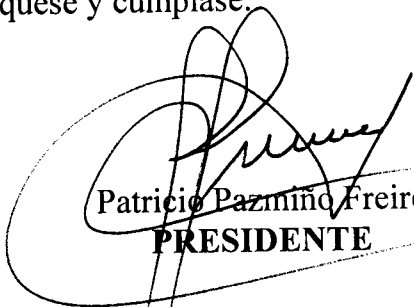
III. DECISIÓN

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:

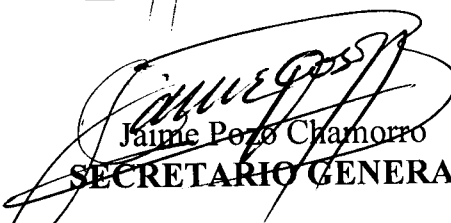
SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma remitida por el juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas.

2. Devolver el expediente al juez décimo octavo de lo Civil y Mercantil del Guayas para que continúe con su tramitación.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

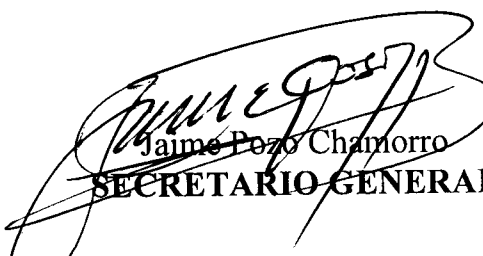


Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE




Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión extraordinaria del 10 de julio de 2013. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



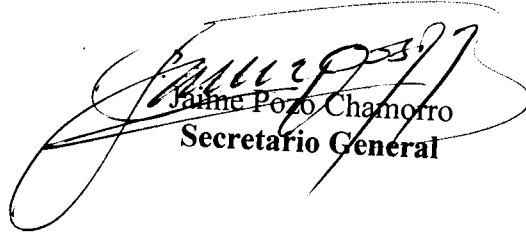
JPCH/msb/mbv



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO No. 0043-13-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 martes 23 de julio de dos mil trece.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca