

Quito, D. M., 02 de abril del 2013

**SENTENCIA N.º 019-13-SCN-CC**

**CASO N.º 0572-12-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente consulta de norma, con fundamento en el artículo 428 de la Constitución de la República, ha sido propuesta el 31 de agosto de 2012 ante la Corte Constitucional por los doctores Patricio Secaira Durango, Sabett Chamoun Villacres y Víctor Terán Martínez, jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

La Secretaría General, 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, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, certificó que sobre la acción N.º 0572-12-CN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Habiéndose efectuado el sorteo respectivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió a la Dra. Wendy Molina Andrade actuar como jueza sustanciadora, quien mediante providencia del 20 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la presente consulta de norma.

**Norma cuya constitucionalidad se consulta**

No se establece de manera concreta y clara cuál es la norma que debe ser sujeta a consulta.

### **Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa**

La presente causa tiene como antecedente el pedido de revocatoria presentado por la señora Esperanza Guadalupe LLori Abarca, sobre el auto dictado por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, en el que se inadmite la demanda por daños y perjuicios, al señalarse una falta de competencia en razón de la materia.

La señora Esperanza Guadalupe LLori Abarca, ex prefecta provincial de Orellana, argumenta ser víctima de una inadecuada administración de justicia al haber sido enjuiciada penalmente por un presunto delito de peculado y al habersele privado de su libertad de manera ilegítima y prolongada a través de la prisión preventiva dictada en su contra, hasta que posteriormente fue sobreseída de manera definitiva por los conjuces de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos. Estos hechos le ocasionaron daños físicos, psicológicos, morales y económicos, los mismos que fueron demandados ante el Tribunal Contencioso Administrativo, a través de una acción por daños y perjuicios, en virtud de lo previsto en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, el mismo que señala lo siguiente:

**“Art. 32.-** Juicio contra el estado por inadecuada administración de justicia y por revocatoria o reforma de sentencia condenatoria.- El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante la jueza o juez de lo contencioso administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello.

El legitimado pasivo en estas acciones será la Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, que podrá comparecer a través de delegado.

El trámite de la causa será el previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo con las modificaciones constantes en este Código.

d

Estas reclamaciones prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último acto violatorio del derecho del perjudicado.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral”.

Frente a la acción presentada, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mediante auto dictado el 11 de junio de 2012, resolvió inadmitir a trámite la demanda por falta de competencia en razón a la materia, en virtud de que el último párrafo del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial excluye de esta acción ante el Contencioso Administrativo los casos en que un ciudadano haya sufrido prisión preventiva y posteriormente haya sido sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, circunstancia sobre la cual se aplicará lo previsto en el Código de Procedimiento Penal (artículo 418) y sobre lo cual serán competentes los jueces de dicha materia. Sobre dicho auto se dictó un voto salvado por parte del Dr. Alejandro Ponce Martínez, en el cual el juez consideró que el artículo 418 del Código de Procedimiento Penal es aplicable únicamente en casos donde se presenta un recurso de revisión, circunstancia que no ha ocurrido en el presente caso, razón por la cual se considera que el Tribunal Contencioso Administrativo sí es competente para conocer y resolver la acción presentada por la señora Esperanza Guadalupe LLori Abarca.

#### **Petición de consulta de norma**

A raíz de esta inadmisión y del pedido de revocatoria presentado por la accionante, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia del 21 de agosto de 2012, y amparado en el artículo 428 de la Constitución de la República, presenta ante esta Corte una consulta de norma bajo las siguientes interrogantes:

1) ¿Recae la competencia en el Tribunal Contencioso Administrativo para conocer, tramitar y resolver los juicios que por indemnización de daños y perjuicios, así como por daño moral se plantean como consecuencia de procesos y resoluciones en materia penal?

2) La competencia para el conocimiento, sustanciación y resolución de todos los juicios que persiguen la indemnización de daños y perjuicios, así como daños morales, cuando estos provienen de autos o sentencias en materia penal, fundamentalmente los relativos a casos en los que existió prisión preventiva y esta ha sido revocada, sobreseído o absuelto, o se ha aceptado un recurso de revisión, ¿le corresponde a: al juez de Garantías Penales en todos los casos; al juez de Garantías Penales solo en los casos de dicha materia; a la jurisdicción contenciosa-administrativa en todos los casos o a la jurisdicción contenciosa-administrativa en todos los casos, aplicando el artículo 416 del Código de Procedimiento Penal cuando se ha dictado sentencia dentro del recurso de revisión?

3) ¿Cómo debe procederse para no dividir la continenencia de la causa, garantizar el acceso a la tutela judicial expedita y al ágil despacho de las causas, y obviamente la certeza en la competencia de los jueces y tribunales para actuar dentro de los juicios previstos en los artículos 34 y 32 del Código Orgánico de la Función Judicial?

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

### **Competencia de la Corte**

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**

Los jueces que conforman la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo se encuentran legitimados para interponer la referida consulta de norma, 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.

d



### **Determinación de los problemas jurídicos a resolver**

De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República, los organismos jurisdiccionales gozan de la posibilidad de solicitar un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de determinada norma jurídica y de su aplicación a casos concretos; específicamente, dicha norma señala:

**“Art. 428.-** 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”.

Atendiendo el 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 la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo ¿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?**

### **Argumentación sobre los problemas jurídicos**

La institución de la consulta de norma se halla ampliamente desarrollada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Interesa para el análisis del presente caso, principalmente, los incisos primero y segundo del artículo 142 del mencionado cuerpo, que indican lo siguiente:

**“Art. 142.- Procedimiento.-** 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”.

La Corte Constitucional, dentro de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC<sup>1</sup>, y en uso de sus atribuciones previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, emitió varios criterios que deberán ser observados por los jueces y tribunales al momento de elevar una consulta de norma. En lo que respecta al contenido de la consulta, la Corte señaló:

“b) La consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad deberá contener:

- i. Identificación del enunciado 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 enunciado”.

Por lo expuesto, resulta pertinente analizar si la presente consulta de norma cumple o no con cada uno de los requisitos previamente puntualizados, a fin de que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre la duda razonable que se haya planteado por la autoridad judicial, con respecto a la constitucionalidad de una norma vigente en nuestro ordenamiento jurídico y que deba ser aplicada dentro de un caso concreto.

  
<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 001-13-SCN-CC, Caso No. 0535-12-CN, RO. Segundo Suplemento No. 890 de 13 de febrero de 2013.



### **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 el precepto normativo que a su criterio podría incurrir en una inconstitucionalidad, precepto que debe ser aplicado por el juez dentro de la causa que está conociendo.

En el presente caso, la consulta presentada por los jueces que integran la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo se encuentra claramente alejada de la naturaleza de la consulta de norma prevista en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que la misma guarda relación con la aplicación e interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial y la competencia del referido Tribunal para conocer y resolver los juicios de daños y perjuicios que presente un ciudadano con respecto a una falla en la administración de justicia, interrogante que por su contenido y alcance no le corresponde absolver a la Corte Constitucional, sino a través de las normas y principios de interpretación previstos en la ley.

En tal sentido, la duda planteada por la Sala del Tribunal Distrital N.º 1, con respecto al artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, no hace referencia a su constitucionalidad, sino a su aplicabilidad dentro de las competencias del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, es decir, una consulta sobre interpretaciones infraconstitucionales. Por lo tanto, se concluye que los señores jueces no identifican un precepto normativo en donde se ponga en duda su constitucionalidad, incumpléndose así con lo previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **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.

Siendo el objeto de la presente consulta la duda razonable sobre la competencia del Contencioso Administrativo en conocer un juicio indemnizatorio, es evidente que los jueces no plantean una consulta con respecto a la constitucionalidad de una norma, ni mucho menos identifican dentro de su consulta los principios y reglas constitucionales que se presumen infringidos por una norma infraconstitucional, desconociendo el objeto y fin del control concreto de constitucionalidad, previsto en la Carta Suprema y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**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 de norma 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 manera que para su criterio aparezca una antinomia insalvable entre la Norma Fundamental y el precepto que pretende aplicar. En tal sentido, la consulta de norma no solo implica identificar el enunciado normativo aplicable 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 señor juez.

Dentro del presente caso ha quedado evidenciado que si bien la interpretación a la norma solicitada por el Tribunal Contencioso Administrativo guarda una importancia en el hecho de asumir la competencia sobre el conocimiento de una causa, resulta evidente que esta no se enmarca dentro de la naturaleza de la consulta de norma, al punto de no haberse planteado un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de una norma, sino sobre la aplicabilidad de la misma en un caso concreto.

Por todo lo expuesto, queda evidenciado que la presente consulta de norma no 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, toda vez que en ningún momento los señores jueces



manifiestan de modo claro y expreso cuál es la norma sobre cuya constitucionalidad existen dudas, así como los principios y derechos que se estarían vulnerando bajo la aplicación de la norma infraconstitucional; mucho menos se motiva las razones jurídicas por las cuales existiría una inconstitucionalidad en la norma, la cual debe ser aplicada por el juez en la decisión definitiva del caso.

### 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 por los jueces que integran la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.
2. Devolver el expediente a la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



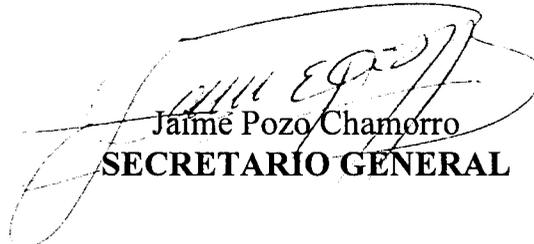
Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



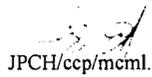
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

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

señor juez Marcelo Jaramillo Villa, en sesión extraordinaria del 02 de abril de 2013. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



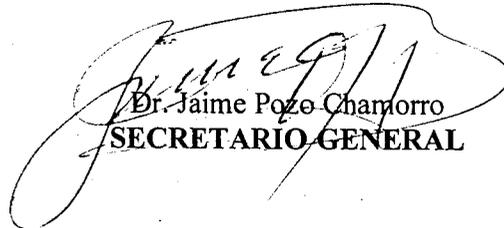
JPOCH/ccp/mcml.



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO No. 0572-12-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 Poze Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/lcca