

Quito, D. M., 28 de marzo de 2013

SENTENCIA N.º 017-13-SCN-CC

CASO N.º 0276-12-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Alejandro Peralta Pesantez, Hernán Monsalve Vintimilla y Pablo Cordero Díaz, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, mediante providencia del 26 de abril de 2012, suspenden la tramitación y remiten a esta Corte el juicio N.º 275-2010, deducido por José David Vega Espinoza en contra de Freddy Eduardo Martínez Pico, comandante general de la Policía Nacional.

Mediante sentencia del 16 de abril de 2010 a las 15h45, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, no admite la demanda de acción contenciosa administrativa por existir cosa juzgada, a la cual le antecede la resolución de acción de amparo en la que se confirma la resolución dictada por la Segunda Sala de lo Civil de la ex Corte Superior de Justicia de Azuay; por lo tanto, se niega dicha acción, puesto que no existió inmediatez del daño alegado, por haberse presentado después de un año y cuatro meses, lo que considera el ex Tribunal Constitucional, no compatible con el amparo constitucional cuya naturaleza y finalidad es la actuación preferente y sumaria para remediar o evitar el daño inminente y grave del acto violatorio de derechos constitucionales.

El 20 de abril de 2012, José David Vega, dentro del proceso N.º 275-2010 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, manifiesta que no está de acuerdo con la sentencia del 16 de abril de 2010, e interpone recurso de apelación de conformidad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y al artículo 76, numeral 7, literal m de la Constitución de la República; en este sentido, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso

Administrativo N.º 3 de Cuenca, mediante providencia del 26 de abril de 2012, elevan a consulta y remiten el expediente a la Corte Constitucional.

Esta causa ingresa a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de mayo de 2012, signada con el N.º 0276-12-CN, y en esta misma fecha la ex secretaria general certifica que, con respecto a esta consulta de norma no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y de acción.

El 30 de mayo de 2012 y conforme al artículo 81 y la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa, en el período de transición, al juez Roberto Bhrunis Lemarie, quien recibió el expediente pero no avocó conocimiento del mismo.

Finalizado el período de transición, mediante memorando N.º 015-CCE-SG-SUS-2012, de conformidad al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del martes 11 de diciembre de 2012, le corresponde la sustanciación del presente caso al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, el cual mediante providencia del 04 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa.

Caso que se suscita la consulta de norma

La presente consulta de norma se formula dentro de la petición de apelación que realiza José David Vega Espinoza, de la sentencia dictada dentro de la acción contenciosa administrativa, en la que no se admite la demanda por existir cosa juzgada, por lo tanto, amparado en el artículo 76, numeral 7, literal m y en la Ley de lo Contencioso Administrativo, interpone el mencionado recurso ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, en contra de Freddy Eduardo Martínez Pico, comandante general de la Policía Nacional.

Norma cuya constitucionalidad se consulta

“Art. 10.- Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas



semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad;

b) Conocer y resolver en única instancia de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquélla;

Conocerá también los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación;

Conocerá y resolverá igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las Instituciones Públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieran promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación.

Nota: Inciso último del literal b), agregado por Decreto Supremo No. 611, publicado en Registro Oficial 857 de 31 de Julio de 1975.

Nota: Por Decreto Supremo No. 1065-A, publicado en Registro Oficial 668 de 28 de Octubre de 1974. Interpretase el literal b) del Art. 10, reformado por el Decreto Supremo No. 1077, de 11 de Septiembre de 1973, publicado en el Registro Oficial No. 392, de 17 de los mismos mes y año, en el sentido de que “también corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocer y resolver según dicho Decreto, en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, locales o seccionales, o de Instituciones Públicas, originadas en decisiones firmes de la Contraloría General, que se hubieran promovido o se promuevan por los directamente interesados. Consecuentemente, se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a sus respectivas Salas, para que, sin nuevo sorteo, dicten sentencia sobre esas acciones o demandas de prescripción, aunque hubieren dictado resolución negativa, aduciendo incompetencia, sin que por ello pueda invocarse cosa juzgada”.

c) Conocer y resolver en apelación de las resoluciones de la Junta de Reclamaciones prevista en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

d) Conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la Ley que regula la carrera administrativa, que no estuvieren en el caso del literal anterior; y

e) Los demás que fijare la Ley.

Nota: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se halla investido de jurisdicción y competencia para conocer y resolver las impugnaciones a los actos administrativos que se considere que lesionan derechos de los empleados civiles de las Fuerzas Armadas, salvo cuando dichos actos provengan de hechos tipificados como infracciones de carácter penal por las leyes militares y que, en consecuencia, estén sujetos a dicho fuero". Disposición dada por Resolución en Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada en Registro Oficial N.º 576 del 4 de diciembre de 1990.

Nota: Artículo sustituido por Decreto Supremo N.º 1077, publicado en el Registro Oficial 392 de 17 de Septiembre de 1973.

El cual según los legitimados activos se contrapone al Art. 76 numeral 7, literal m, de la Constitución.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos...".

Argumentos de la consulta de norma

Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede Cuenca, mediante providencia manifiestan entre otros aspectos lo siguiente:

"(...) UNO. La fuerza normativa de la Constitución no está en duda, por su jerarquía, por su origen, esto es provenir del ejercicio de la soberanía del pueblo,



por su capacidad derogatoria de todo ordenamiento jurídico que se oponga, situaciones trascendentes que conducirían a la concesión del recurso interpuesto, sin embargo no puede ser inadvertido, que debe estar previsto un órgano con capacidad legal para conocer y resolver sobre el recurso, situación que no se presenta, por cuanto la Corte Nacional de Justicia tiene competencia para conocer de los recursos de casación, por lo que no existe en definitiva un órgano judicial con competencia para conocer del recurso de apelación. DOS. A lo dicho se debe agregar que el Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, determina que son atribuciones y deberes del Tribunal Contencioso Administrativo conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública. TRES. Sentados estos antecedentes éste Tribunal, se enfrenta a dos situaciones: 1. Conceder un recurso, conociendo que no existe órgano judicial competente para el efecto, afectando el derecho constitucional, de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, conforme a lo prescrito en el Art. 76, numeral 7, literal m; o, 2) Negar el recurso interpuesto, en aplicación del Art. 10 literal a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con lo cual se afectaría la norma constitucional invocada. CUATRO.- El Art. 428, de la Constitución, determina: “ 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 (...)”.

Petición concreta

Los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, mediante providencia disponen:

“Juicio 275-2010”

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO.
TRES:

Ponente: Pablo Cordero Díaz
Cuenca, abril 26 de 2012; las 09h00.- Vistos:

(...) Con fundamento en las disposiciones invocadas, este Tribunal suspende la tramitación de la causa y dispone remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, a fin de que determine si el precepto contenido en el Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es contrario a la Constitución y de así declararse se establezca cual es el órgano judicial que debe conocer del recurso (...)"

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE COSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma, planteada por el juez vigésimo primero de lo Penal y Tránsito del cantón La Libertad, en atención a lo previsto en el artículo 428, de la Constitución de la República, así como de los artículos 141, 142, 143 y literal b, numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Legitimación activa

Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de la ciudad de Cuenca, se encuentran legitimados para presentar la consulta de norma, conforme a lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República; 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Análisis constitucional

Problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional

La consulta de norma planteada por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca ¿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 respecto al control concreto de constitucionalidad?

d



La Corte Constitucional, respecto a la naturaleza de la consulta de norma ha determinado:

“El rol que desempeña la consulta es aclarar el panorama de los jueces en casos de dudas respecto a la constitucionalidad de una norma puesta a su conocimiento dentro de un caso concreto; algunos tratadistas asocian a esta figura con el denominado control difuso de constitucionalidad; para otros, bajo la nueva Constitución aquel control difuso ha desaparecido, toda vez que en la anterior Carta Fundamental el art. 274, establecía la facultad de inaplicar directamente o a petición de parte una norma contraria a la Constitución debiendo remitir el expediente al ex Tribunal Constitucional para que este se pronuncie con efectos erga omnes. La nueva figura de la consulta prevé que ya no sea el juez quien inaplique directamente; sino que, es la Corte Constitucional quien debe dilucidar el conflicto normativo, situación aquella que va acorde con la supremacía material de la Constitución”.¹

Por lo dicho anteriormente, se entiende que la finalidad del control concreto de constitucionalidad es la de garantizar que no exista incompatibilidad en la aplicación de las disposiciones normativas frente a los derechos amparados en la Constitución. Es así que en la Carta Magna, el artículo 428 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 de constitucionalidad 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

¹ Sentencia N.º 003-10-SCN-CC, dictada en el caso N.º 0005-09-CN de 25 de febrero de 2010 por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 159 de 26 de marzo de 2010.

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.(...)”.

Por consiguiente, la duda razonable que debe tener el juez para activar el control concreto de constitucionalidad, debe estar debidamente argumentada y motivada, pero además para la presentación de esta consulta, los jueces deberán tomar en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC.

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

- 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 disposición 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 (...).²

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, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de la ciudad de Cuenca, consultan la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que regula las atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

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 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.

Al respecto, en la presente consulta de norma, los jueces consideran que se podría vulnerar el derecho constitucional a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, conforme a lo prescrito en el artículo 76, numeral 7, literal m de la Constitución de la República.


² Sentencia No. 001-13-SCN-CC, dictada en el caso No. 0535-12-CN de 08 de febrero de 2013, publicado en el R.O. Segundo Suplemento No. 890 de miércoles 13 de febrero de 2013.

Explicación y fundamentación 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 norma 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.

Del análisis de la consulta remitida por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de la ciudad de Cuenca, se evidencia que en la misma, no se explican ni se fundamentan las razones por las cuales se eleva a consulta el presente caso, ya que los jueces únicamente enuncian la norma que consideran inconstitucional y el precepto constitucional que a su criterio es vulnerado, sin hacer ningún ejercicio argumentativo, en el cual expliquen las razones de la relevancia de la posible contradicción de la norma con la Constitución, ni mucho menos de la importancia de su aplicación para el caso concreto, ya que como parte de su argumento central señalan: "(...) Sentados estos antecedentes éste Tribunal, se enfrenta a dos situaciones: 1. Conceder un recurso, conociendo que no existe órgano judicial competente para el efecto, afectando el derecho constitucional, de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, conforme a lo prescrito en el Art. 76, numeral 7, literal m; o, 2) Negar el recurso interpuesto, en aplicación del Art. 10 literal a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con lo cual se afectaría la norma constitucional invocada".

En este sentido, 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.

Bajo este supuesto, la autoridad judicial no puede dejar de expresar los motivos y las razones fácticas, por los que envía el proceso para que se pronuncie la Corte Constitucional, así también la determinación clara de la pretensión de su consulta.

En el caso concreto, los jueces señalan de forma aislada la norma cuya constitucionalidad se pone en debate, no argumentan las razones por las que la misma podría contradecir los preceptos constitucionales enunciados, ya que su consulta se encuentra más orientada a que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de la actuación que deban tomar, ante el caso que se encuentran sustanciando, lo cual contradice la esencia de este mecanismo constitucional.

En la especie, la falta de motivación constituye un abuso del proceso de consulta de norma y tiende a desnaturalizarlo e irrespetarlo como institución jurídica, contrariando de esta manera, el principio de celeridad procesal que gobierna todos los procesos y que encuentra en la consulta de norma la excepción a la regla.

Por ello, a falta de motivación y claridad de la consulta planteada y de acuerdo a la jurisprudencia referida, esta Corte no se pronunciará sobre el fondo de ella.

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 a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de la ciudad de Cuenca.
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, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del señor juez Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del 28 de marzo del 2013. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbv/ajs

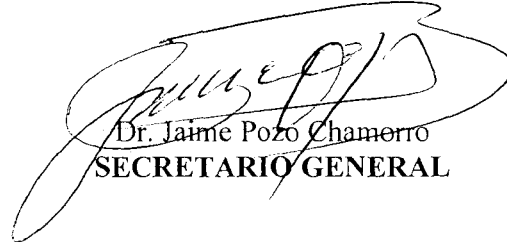




**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO No. 0276-12-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 martes 16 de abril de dos mil trece.- Lo certifico.



**Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL**

JPCH/lcca