

Quito, D. M., 10 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 119-12-SEP-CC

CASO N.º 0083-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional ponente: Dr. Alfonso Luz Yunes

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 22 de enero del 2010.

La Sala de Admisión, el día 24 de agosto del 2010, aceptó al trámite la acción extraordinaria de protección No. 0083-10-EP, presentada por el doctor Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado.

En virtud del sorteo efectuado, le correspondió sustanciar la causa al doctor Alfonso Luz Yunes, quien el día 5 de octubre del 2010 avocó conocimiento de la misma.

Parte expositiva de los antecedentes de hecho y de derecho

Detalle de la demanda

El doctor Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, manifestó que en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 6 de la Codificación de la Ley Orgánica institucional, 3 y 4 del Reglamento Orgánico Funcional, y al amparo de lo ordenado en los artículos 235 y numeral 2 del 237 de la Constitución de la República, y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentaba acción extraordinaria de protección, impugnando el auto definitivo dictado el 22 de diciembre del 2009, por la mayoría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 304-07, mediante el cual inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el director regional N.º 3

de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas, argumentando que la Procuraduría no es parte procesal en los juicios incoados en contra de las instituciones públicas que poseen personería jurídica. El proceso subió a conocimiento de esta Sala por el recurso de hecho formulado por el Director Regional N.º 3 de la Procuraduría General del Estado, una vez que fue negado el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia emitida el día 5 de abril del 2007 por el Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo, dentro del juicio iniciado por el ingeniero Omar Verísimo Loor Gilces, en contra de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta.

La Sala mencionada pretende fijar un criterio de interpretación uniforme, que resuelva a futuro el tema de la legitimación procesal para el recurso de casación en las controversias que involucren a entidades del sector público que poseen personería jurídica.

Con tal auto se viola los derechos de protección a la tutela efectiva e imparcial de las personas y las garantías básicas del debido proceso, previstas en el numeral 1, y literales *a* y *l* del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, por lo que solicitó que la Corte Constitucional declare sin efecto el auto impugnado.

Contestación a la demanda

El ingeniero Omar Verísimo Loor Gilces dijo que la Procuraduría General del Estado, en un evidente e inapropiado uso de la herramienta jurídica constitucional, pretende, sin argumento legal alguno, dilatar la ejecución de la sentencia expedida en estricto apego al debido proceso, situación que debe ser rechazada e inadmitida por cuanto su acción no cumple con los requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; además, dentro del proceso consta la razón actuarial de la secretaria del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, que dice que la entidad accionada, Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta, jamás, desde que se dictó la sentencia de primera instancia, ha hecho uso de los recursos ordinarios y extraordinarios en el término que le asiste la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, requisito fundamental para que procedan este tipo de recursos.

La Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta es una institución de derecho público, autónoma y con patrimonio propio, por lo que no cabe la fundamentación de la Procuraduría General del Estado al señalar que se ha vulnerado el derecho al debido proceso, lo que sí habría sucedido si se hubiera aceptado la legitimación de la actuación de la Procuraduría como parte procesal cuando no tiene esa calidad, ya que su tarea es supervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica, de





acuerdo a lo que establece el literal c del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Y que se puede constatar de la simple lectura de la demanda que contiene la acción extraordinaria de protección que ésta carece de los requisitos de admisibilidad contenidos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que le dio el carácter de inadmisibile, por lo que solicitó que se declare la inadmisibilidad de la acción, se ordene el archivo de la causa y se devuelva el expediente al tribunal que dictó la sentencia para su ejecución.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud del contenido previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, y el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con los artículos 52 y 53 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

En este caso, la Corte Constitucional actúa de conformidad con las mencionadas Reglas, y de acuerdo a la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

Naturaleza y finalidad de la acción extraordinaria de protección

Dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, tanto la Constitución vigente como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han establecido la denominada acción extraordinaria de protección.

De manera general, al referirse a las garantías jurisdiccionales, la mencionada ley establece en el inciso primero del artículo 6 que: “Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”.

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, debido al volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio, su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación.

Justamente para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, se incorporó esta acción, que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría en verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.

Desde este punto de vista se haría tangible la disposición del artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo texto dice: “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

Es indudable que la incorporación de la acción tratada ha causado más de una opinión encontrada, teniendo en consideración que la cosa juzgada, que deviene de una sentencia ejecutoriada, es parte del sistema jurídico ya que dicha sentencia “...surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho”, como dice la primera parte del artículo 297 del Código de Procedimiento Civil, o como sostienen varios tratadistas, que la cosa juzgada significa en general la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia, cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla.

A pesar de lo expuesto, no cabe debate en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país, con la que se supera a muchas Constituciones de América, viene dado por lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo el control de un órgano



supremo en materia constitucional, para que sea éste el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación, de haberla, y disponer su reparación integral.

El acto de juricidad que es materia de la acción extraordinaria de protección

La sentencia que origina este procedimiento es la dictada el día 22 de diciembre del 2009 a las 16h00, por la mayoría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 304-07, seguido por el ingeniero Omar Verísimo Loor Gilces, en contra de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta, mediante la cual niega el recurso de hecho y, por lo mismo, el de casación, que interpuso el Procurador General del Estado en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4 de Manabí y Esmeraldas, en la que declaró con lugar la acción que propuso dicho profesional, declarando que el acto impugnado dentro de dicha demanda era ilegal, por el pago de remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir durante el tiempo que duró el proceso legal, que devino en el reintegro de sus funciones como gerente General de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta.

Los fundamentos de la acción extraordinaria de protección y su pretensión

Dice el Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado que al expedirse el acto impugnado, la mayoría de los miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han vulnerado los derechos de protección a la tutela efectiva e imparcial de toda persona y las garantías básicas al debido proceso, previstas en el artículo 76 de la Constitución de la República, entre ellos el numeral 1 y literales *a* y *l* del numeral 7.

Los textos de estas normas dicen:

“1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

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

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos

que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

Escribe como antecedentes de la vulneración de esos derechos, el hecho de que el Director Regional 3 de la Procuraduría General del Estado, presentó recurso de casación en contra de la sentencia dictada el día 5 de abril del 2007 por el Tribunal Distrital 4 de lo Contencioso Administrativo, en la que aceptó la demanda propuesta por el señor Omar Verísimo Loor Gilces contra la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta, recurso que fue negado, por lo que interpuso el recurso de hecho, que subió a conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que lo admitió a trámite sin observación de ninguna naturaleza, por lo que, habiéndose ejecutoriado dicho auto, la Sala, atribuyéndose lo que la ley no le confiere, vuelve a analizar el recurso de hecho propuesto por el Director Regional 3 de la Procuraduría General del Estado, y por mayoría inadmitió el recurso de hecho y, consecuentemente, el de casación.

La Sala que dictó el auto definitivo impugnado hizo caso omiso del contenido de las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los artículos 1, 2, 3, 5 y 6, y el artículo 237 de la Constitución de la República, pues si bien el artículo 7 de la misma ley establece que a los representantes de las entidades que gozan de personería jurídica propia les corresponde la defensa de la misma, tal atribución es sin perjuicio de lo que puede hacer la Procuraduría, según las disposiciones antes citadas, lo cual se corrobora con el mandato del artículo 6 de dicha Ley Orgánica. Es claro que de la normativa legal mencionada es al Procurador a quien corresponde elegir si formula o no la defensa de las entidades con personería jurídica propia, situación que fue confundida totalmente por la Sala de Casación en su integración mayoritaria.

Solicita el funcionario legitimado activo en este expediente que: “La Corte declare sin efecto el auto impugnado, por haber sido violados los derechos constitucionales de la Procuraduría General del Estado, como parte procesal en la causa en que se expidió la providencia objeto de esta acción”.

Las intervenciones de los legitimados pasivos

El doctor Manuel Yépez Andrade, integrante de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez examinada la postura jurídica de la Procuraduría, expresa que los derechos constitucionales que se alegan violados tienen como fin fundamental proteger las garantías de los seres humanos, los que han sido tomados en cuenta en la resolución expedida. Que “...el derecho como producto intelectual tiene identidad propia y cuenta con categorías, conceptos y reglas que le permiten funcionar para el cumplimiento de sus fines, que en este caso, tienen que ver con la administración de justicia. Una de

estas categorías es la relacionada con la lógica jurídica que se ha desarrollado a lo largo del tiempo y que cuenta con una estructura de la misma que es objeto de estudio académico y utilización práctica por parte de los abogados y jueces especialmente. Los elementos estructurales de la lógica jurídica deben ser conocidos y aplicados por quienes se relacionan con la solución de los conflictos”. Además, al no considerarse el fondo del asunto, por no encontrarse vulneración alguna de la cantidad de normas acusadas, no cabía hacer pronunciamiento alguno. Por lo expuesto, solicita que se declare improcedente la acción extraordinaria de protección, puesto que no existió violación constitucional al expedirse el auto impugnado.

El doctor Juan Morales Ordóñez, integrante de la Sala antes referida, quien salvó el voto de la resolución adoptada, considera no pertinente referirse a la acción extraordinaria de protección propuesta, puesto que no se adhirió a la ponencia del doctor Yépez, sino que dictó sentencia, conforme correspondía hacerlo.

Los puntos de vista jurídicos del tercero interesado

El ingeniero Omar Verísimo Loor Gilces manifestó que el Procurador General del Estado, o su delegado, no tienen competencia para presentarse a interponer recurso de casación en un juicio seguido contra una institución pública que tiene personería jurídica, por lo que mal podía deducirlo, de donde se infiere que la Sala de la Corte Nacional de Justicia que conoció el recurso de hecho no ha vulnerado los derechos constitucionales alegados. Que no toda persona puede intervenir en un proceso, sino aquellos que tienen derecho y capacidad procesal. Que el hecho de que el Procurador tenga capacidad para promover juicios o intervenir en ellos, no le confiere la calidad de parte procesal, peor aún si se examina el caso concreto en que el Estado no recibió agravio, ya que el dinero de la Empresa de Agua Potable no es de suyo, sino de esta empresa por su autogestión, lo cual le impone la exigencia de defenderlo.

Ni la entidad demandada en el procedimiento contencioso administrativo ni el Estado se encontraron en indefensión, pues pidieron y practicaron las pruebas que consideraron pertinentes para su defensa, razón que conduce a inferir que no hubo violación al derecho a la defensa.

En el proceso que siguió en contra de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta, se reconoció los derechos que le correspondían, al ser destituido del cargo de Gerente de dicho ente, por el tiempo que permaneció fuera del desempeño de sus funciones. Que seguramente por lo justo y legal de la sentencia, la legitimada pasiva en ese procedimiento no interpuso ninguno de los recursos que le franquea la ley, tanto así que consta en el expediente la razón sentada por la secretaria del Tribunal de que la sentencia está ejecutoriada.

En cuanto a la acción extraordinaria de protección, sostiene el tercero interesado que no reúne los requisitos determinados en los numerales 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que en estos casos, para preservar el derecho de las partes, ha de considerarse en la admisión de la acción que tenga argumentos claros sobre el derecho violado y la relación exacta e inmediata, por acción u omisión, del derecho violado por la autoridad que la expidió; justificar, con independencia de los hechos que dieron lugar a la acción, argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión; que el fundamento de la acción no se agote en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia; que al admitir la acción no permita solventar una violación grave de derechos. Por estas consideraciones, solicita que se rechace la acción propuesta.

¿Cuál el motivo que originó la acción contenciosa administrativa?

El ingeniero Omar Loor Gilces demandó a la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta en la persona de su Gerente General, debido a que éste, mediante oficio N.º 265-JVEB-EAPAM del 19 de julio del 2006, niega el pago de las remuneraciones que dejó de percibir durante el proceso legal en el que, por sentencia, se decidió disponer el reintegro a las funciones de Gerente General, al haber declarado nulo el acto administrativo expedido por el Directorio de esa institución de fecha 17 de enero del 2005, por el cual se resolvió separarlo de ese cargo.

Consideraciones de la Corte Constitucional sobre los problemas jurídicos que se visualizan en la confrontación constitucional propuesta

La argumentación que sirve como fundamento para que los jueces de instancia y los de casación rechacen el recurso de casación y el de hecho, está constreñida a manifestar que la Procuraduría General del Estado no puede ser considerada parte en los juicios seguidos contra las instituciones del Estado con personería jurídica, en la que éste no aporte para su financiamiento.

¿Qué instituciones comprenden el sector público?

La Constitución vigente detalla cuales son las instituciones públicas, y si alguna ley dispone lo contrario de lo que en ella se estatuye, ningún juez podría aplicar la norma legal, simple y llanamente por la imperatividad de la disposición constituyente:

El artículo 225 de la Constitución estatuye que:



- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

Para el presente estudio tiene importancia el numeral 3, concretamente, la creada para la prestación de servicio público. En efecto, la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta (EAPAM) fue creada mediante Ley N.º 075, publicada en el Registro Oficial N.º 594 del 21 de diciembre de 1994. Entonces, no hay contradicción en cuanto a que esta empresa pertenece al sector público, tanto más que los legitimados así lo han reconocido.

Como consecuencia, la referida empresa está sujeta al control del órgano correspondiente, esto es, la Contraloría General del Estado, de acuerdo al artículo 2 de su Ley Orgánica, y las relaciones laborales con sus empleados estaban sometidas a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, según lo ordenado en la primera parte del artículo 3. Así, el hecho de que la mencionada empresa financie su actividad, sin aporte económico del Estado, no lo exime de esos controles, porque maneja recursos públicos.

La naturaleza jurídica y actividad de la Procuraduría General del Estado

Para definir la naturaleza jurídica de este órgano basta decir que se trata de: “...un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la Procuradora o Procurador General del Estado, designado para el período de cuatro años”, definición que repite el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

El artículo 3 de esta ley establece las funciones que corresponden al funcionario a la cabeza de la Procuraduría General del Estado, y el artículo 5 determina las facultades que tiene el Procurador para el ejercicio del patrocinio del Estado.

El literal *a* de dicho artículo dispone que le corresponde:

“Proponer o contestar demandas, y en general intervenir en las controversias que se sometan a la resolución de los órganos de la Función Judicial, de tribunales arbitrales, y de tribunales o instancias, con jurisdicción y competencia en los procedimientos administrativos de impugnación o reclamos, sea como actor, demandado o tercerista, sin limitaciones, en los

procesos o procedimientos que interesen al Estado y a las entidades u organismos del sector público, en la forma establecida en esta ley”.

Como puede verse, la disposición transcrita es amplia, amplísima, respecto de las facultades que para el ejercicio del patrocinio del Estado tiene el Procurador General del Estado.

Conviene rescatar que esta facultad del Procurador no tiene límite alguno; que puede intervenir en los juicios que interesen al Estado o a las entidades u organismos de ese sector como actor, demandado o tercerista. Cabe aquí una pregunta: si el Procurador puede intervenir como actor, demandado o tercerista, ¿por qué no podría hacerlo interponiendo un recurso? La respuesta es obvia: claro que puede.

Por otra parte, el artículo 6 de la misma ley, en su primer inciso, ordena que: “En toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de impugnación y conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse al Procurador General del Estado”. En la misma línea de intervención de este funcionario, en el inciso final de este artículo se dispone que: “La intervención del Procurador General del Estado o su delegado, no limita ni excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del sector público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan conforme a la ley”.

Del contenido de estas normas no queda duda alguna de que las facultades que tiene el procurador son amplias y tienen un fundamento. La práctica ha demostrado que existen representantes de instituciones y organismos públicos que han demostrado irresponsabilidad total en el ejercicio de la representación legal y extrajudicial, no les ha importado que en la actividad que realizan está siempre inmerso el interés público, que debe ser defendido porque así lo exige la sociedad, cuanto más que de por medio están fondos que corresponden a los contribuyentes o a los usuarios de los servicios. Ante esta conducta que lesiona derechos o intereses de la sociedad, nace la obligación del representante del Estado de velar por sus instituciones y demás organismos públicos.

La mayoría de los jueces de la Sala Especializada de casación de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneraron derechos constitucionales al expedir la sentencia impugnada?

Los titulares del ejercicio de la jurisdicción tienen una labor compleja: administrar justicia. En el desempeño de estas funciones están expuestos, por diversas razones, a cometer errores relacionados con la aplicación indebida, falta de aplicación o



errónea interpretación de normas de derecho, de normas procesales que pueden viciar el proceso de nulidad insanable o de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; resolver en la sentencia o auto algún asunto que no fue materia del pleito o dejar de decidir los temas que sí lo fueron y, en fin, no cumplir con los requisitos que la ley exige para la sentencia.

Estos particulares, que antes debían resolverlos los jueces por instancia, existiendo hasta tres, hacía que el trabajo se tornara redundante, puesto que los jueces, ora unipersonal, ya colegiado, tenían la tarea de conocer y resolver sobre lo mismo. Justamente, en razón de este particular y con el fin de modernizar un tanto el servicio de administración de justicia, el legislador expidió la Ley de Casación, materia en la cual el país estaba retrasado. Esta línea de trabajo permitió que jueces distintos a aquellos que juzgan respecto de todos los asuntos que son materia de la contradicción, entren a conocer en el proceso únicamente aquello en que existieren las violaciones mencionadas en líneas anteriores y, sólo por excepción, los demás particulares operados en la iniciación, desarrollo y fin del proceso; en otras palabras, sobre lo medular de la contradicción.

Entre los recursos que contiene la legislación procesal ecuatoriana, de acuerdo al artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, se encuentra el de casación, que se rige por las disposiciones constantes en la Ley de Casación.

Según el análisis global que antecede, a juicio de los jueces constitucionales, es absolutamente claro que el Procurador General del Estado, teniendo facultades para comparecer como actor, demandado o tercerista, en todo trámite o procedimiento seguido en la Función Judicial, entre otros, con mayor razón tiene competencia o atribución para proponer cualquiera de los recursos que la ley permite.

En toda acción que se propone contra las instituciones públicas, sus organismos, dependencias y otros, está inmerso el interés público que se expresa de distintas maneras, entre ellas la económica, puesto que estos recursos son de todos, de donde resulta imperiosa su intervención para corregir errores o suplir omisiones del representante de aquellas que no cumplen sus obligaciones, y como dice el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, el titular de la Procuraduría es el representante de ésta, correspondiéndole además el asesoramiento legal de sus instituciones.

Llevados estos criterios al debate que origina la acción y oposición que comprende este procedimiento, se observa que el representante de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta interpuso el recurso de casación, mismo que le fue negado, pero allí se quedó teniendo aún el recurso de hecho pendiente. Justamente para suplir esta omisión, que la Corte no califica, pero la hace notar, entra en

escena procesal el recurso de casación que interpuso el delegado de la Procuraduría quien, pese a que le fue negado, dedujo el recurso de hecho, por el cual subió a conocimiento y resolución de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la misma que, con el criterio de que la Procuraduría General del Estado no era parte en la contienda, lo negó.

Sobre la obligación de los jueces de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos

Cabe determinar si, en efecto, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneraron o inobservaron alguna otra norma contentiva de algún derecho constitucional, tal como afirma el funcionario. La norma del numeral 1 del artículo 76 de la Constitución establece la obligación de toda autoridad administrativa y judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Sin duda, en todo proceso, los litigantes actúan en igualdad de condiciones desde el punto de vista procesal; es decir, de manera general, oponen pretensiones y excepciones, solicitan las pruebas permitidas por la ley, formulan alegatos y, en fin, actúan dentro de este marco con total libertad.

En el proceso, el juzgador cumple su rol, siendo la parte más compleja de éste la decisión que debe adoptar, puesto que debe aplicar la Constitución y la ley al caso propuesto. Si regresamos al principio de la norma mencionada, ha de entenderse que la garantía de los derechos y normas comprende a ambas partes; pero esa garantía tendrá que decidirse en algún momento y éste es justamente cuando se expide la sentencia, por cuanto el juez tendrá que dar la garantía de cumplimiento a quien tiene la razón, según el examen que formule.

Si como quedó analizado en líneas anteriores, el Procurador General del Estado puede deducir el recurso de casación, pero los jueces que emitieron la sentencia impugnada, haciendo abstracción de las normas que sirvieron para el examen, no las aplicaron, resulta evidente que existió la vulneración al derecho constitucional parte del fundamento de la acción extraordinaria de protección que opuso.

De la obligación de la autoridad pública de motivar las resoluciones

Por otro lado, el artículo 76 numeral 7 literal *I* de la Constitución, establece el derecho de las personas a recibir resoluciones debidamente motivadas.

El doctor Jorge Zavala Baquerizo, importante procesalista en materia penal, sostiene que: "...entendemos por debido proceso el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivos los presupuestos, los principios y las



normas constitucionales, legales e internacionales aprobados previamente, así como los principios generales que informan el Derecho Procesal...".

En el ámbito del derecho procesal, mucho antes que en el constitucional, se esbozó algunos criterios respecto de esta importante institución del debido proceso. Así, en la legislación ecuatoriana de esta naturaleza, tanto en materia civil como penal, se encuentran incorporados algunos matices que lo comprenden y que no se contemplaban en la Constitución. Verbigracia la motivación o fundamentación de la sentencia.

La existencia de la institución tiene una larga historia y su fundamento básico es la actitud de las personas de combatir la tiranía y la arbitrariedad, que era práctica común en los gobiernos absolutistas como las monarquías. Esta lucha tuvo como objetivo principal la defensa de los derechos de las personas, entre éstos, la vida y la libertad. Según los entendidos en Historia, el antecedente más lejano que en forma sistematizada se conoce es la denominada Carta de Libertades, que arrancaron los ciudadanos ingleses a la tiranía del Rey Juan y sus acólitos en Inglaterra. El documento en mención es conocido como Carta Magna.

El Ecuador ha sido un país rezagado en cuanto a constitucionalizar el debido proceso, puesto que este aparece, cierto es con esta denominación, en la Constitución de 1998. Las Constituciones anteriores contenían algunos de los derechos de los que forman parte el debido proceso, siendo ubicados como derechos de las personas o "derechos de libertad y seguridad", pero que, de manera general, han estado contraídos a ofrecer garantías a quienes estuvieren imputados o acusados de haber encuadrado su conducta en algún tipo penal.

Es la Constitución del 2008, en la que el legislador constituyente ha incorporado de manera clara y sistematizada las garantías que deben entenderse como debido proceso, no solo comprendido como una forma de derechos a favor de los sometidos a investigaciones en materia penal, sino como una derecho de todo litigante a gozar de garantías mínimas, desde el punto de vista constitucional, en todo procedimiento, ya judicial o administrativo.

Entre los derechos de los que gozan las partes en un procedimiento aplicado al debido proceso, se encuentra el relativo al de la motivación de las resoluciones. Al respecto, es preciso realizar algún esbozo sobre su significado, su naturaleza y finalidad, como la importancia que reviste para los litigantes, la sociedad y la administración de justicia, considerada no en forma restringida, sino amplia, comprendiendo también la administrativa.

La motivación debe entenderse como un derecho y una obligación. Como derecho, el que tiene todo litigante en un procedimiento a exigir que la autoridad judicial o

administrativa emita una sentencia o resolución debidamente fundamentada. Como obligación, la que lleva sobre su facultad la autoridad encargada de dilucidar una contienda de cualquier naturaleza, expresando razones para decidir en los términos que lo hace. Con estos antecedentes, puede decirse que la motivación es una parte del debido proceso, mediante la cual la autoridad pública –judicial o administrativa– para efectos de decidir un pleito, realiza la operación mental o argumentación jurídico-racional que le permite confrontar los hechos puestos en su conocimiento –los antecedentes–, con las normas y principios jurídicos aplicables al caso, actividad de la cual obtendrá una conclusión o resolución final.

La norma que contiene el literal *I* del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República estatuye que: “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: Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

La norma transcrita, además de proporcionar elementos que describen una definición de motivación, trae consigo dos consecuencias importantísimas. La primera atinente íntimamente al acto mismo, esto es, de que en el evento de que no haya motivación la sentencia o resolución es nula; y la otra, conlleva consecuencia para el servidor, juez o autoridad administrativa.

Con seguridad, para motivar una sentencia o resolución de autoridad competente, no es necesario escribir tomos, ni tampoco confrontar los hechos con el derecho en forma incoherente y no concordante, sino que el juez o autoridad administrativa deberá “...de fijar los requisitos básicos que ha de satisfacer una <justificación> digna de ese nombre”.

Asimismo Juan Igartua Salavarría al respecto señala “La Motivación de las Sentencias, Imperativo Constitucional” . Este mismo doctrinario menciona como requisitos, el dotarse de un “armazón organizativo racional”, “distinguir y, eventualmente, cumplimentar-requisitos de varios niveles de justificación”, “la completitud”, esto es, que la motivación ha de ser completa, “suficiencia de la motivación”, y el de “la recíproca compatibilidad entre los argumentos que componen la motivación”.

De lo expuesto, puede afirmarse que existe una única motivación, puesto que si ésta, por mencionar un caso, conlleva normas y principios no aplicables a los antecedentes, no habría motivación y, por lo mismo, la sentencia o resolución, por

efecto de este vicio, sería nula, de acuerdo a la norma antes transcrita.

Traídos los criterios antes expuestos al análisis de la sentencia materia de la acción extraordinaria de protección, correspondería visualizar y determinar si reúne los requisitos que exige la Constitución.

Sostienen los miembros de la Sala que expidió la sentencia que: “No toda persona puede intervenir en un proceso jurídico; solamente pueden hacerlo quienes tienen derecho y capacidad procesal. Este axioma jurídico procesal también se aplica al recurso de casación; por lo tanto, pueden interponer este recurso solamente los sujetos a quienes la Ley de Casación les confiere ese derecho; en consecuencia, quien intervenga en casación sin estar facultado por la mencionada ley, lo hará contraviniendo a la misma y, por lo tanto, su actuación será nula y sin valor alguno”.

Incuestionablemente, los términos empleados por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia están en contraposición con el análisis realizado por esta Corte, simplemente por cuanto en el caso de acciones contra las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, el Procurador actúa a nombre de éstas, para defender los intereses, no de una persona en particular, sino de todo el conglomerado social; se trata entonces del interés público, que jurídicamente tiene mayor peso que otros particulares. La institución pública sufre agravio cuando hay aplicación indebida de normas en procesos en que contiene.

La motivación es única y debe conllevar una enorme concordancia y coherencia entre los antecedentes y los principios y normas que le son aplicables, para obtener una resolución lógica, que se puede entender como motivación en los términos que lo define el artículo 76 numeral 7 literal *I* de la Constitución; Pero si a unos antecedentes se aplican principios y normas que no guardan conformidad con esos, la conclusión será que existe una motivación deficiente, incongruente, que equivale a inexistencia de la misma.

La misma norma aludida trae consigo doble consecuencia. La una, contra la motivación, para seguir los términos de los juzgadores que pronunciaron la sentencia, sin valor jurídico, que trae consigo la nulidad; y la otra, contra la autoridad pública que dictó la resolución sin motivación.



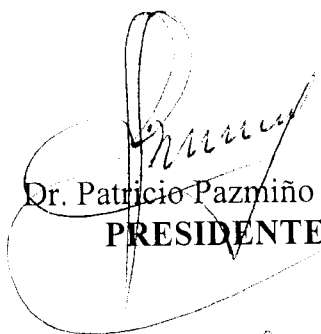
III. DECISIÓN



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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en el artículo 76 numeral 1 y 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante.
3. Dejar sin efecto la sentencia de casación pronunciada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el día 22 de diciembre del 2009, dentro del trámite que sigue el ingeniero Omar Verísimo Loor Gilces, en contra de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta.
4. Disponer que se devuelva el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que la Sala correspondiente, conozca y resuelva sobre lo principal del asunto, esto es, lo relacionado con la acusación que formula la Procuraduría General del Estado a la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega,

Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del día martes diez de abril del dos mil doce. Lo certifico.

MRB/ccp/msb



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL

CASO No. 0083-10-EP

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 14 de mayo del dos mil doce.- Lo certifico


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/dam

