

Quito, D. M., 22 de enero de 2014

SENTENCIA N.º 001-14-SDC-CC

CASO N.º 0004-10-DC

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

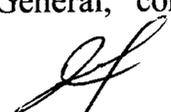
El 13 de abril de 2010, la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la acción de dirimencia de competencias presentada por el doctor Oswaldo Avilés Cevallos, presidente del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo.

La Secretaría General, para el período de transición, mediante certificación suscrita el 13 de abril de 2010, en cumplimiento del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, indicó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 16 de agosto de 2010, la Sala de Admisión, conformada por los entonces jueces constitucionales, Patricio Herrera Betancourt, Manuel Viteri Olvera y Alfonso Luz Yunez, avocaron conocimiento de la presente causa y la admitieron a trámite, conforme lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 436 de la Constitución de la República y en los artículos 145 y 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El 27 de septiembre de 2010, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la presente acción de dirimencia de competencia.

Mediante oficio N.º 0087-CC-RS-2010, el abogado Esteban Secaira Vaca, actuario del despacho de la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.º 0004-10-DC a la Secretaría General, con el



correspondiente proyecto de sentencia, para conocimiento y resolución del Pleno de la Corte.

En sesión extraordinaria del 24 de julio de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, convocó a audiencia pública a las entidades contra las que se planteó el conflicto de competencia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 01 de agosto de 2012, sienta razón de que la audiencia dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición no se llevó a efecto en virtud de que las partes procesales no concurrieron en la fecha y hora señaladas.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar el presente caso el caso signado con el N.º 0004-10-DC.

Mediante memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2012 del 18 de diciembre de 2012, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0004-10-DC al juez ponente.

Con providencia del 31 de enero de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determina su competencia para dirimir conflictos de competencias entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

Solicitud de dirimencia de competencias

Los señores Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando, presentaron recurso contra la resolución del Concejo Municipal de Jama del 10 de agosto de 2009, mediante la cual se procedió a declarar la vacante de los suscritos concejales y separarlos de su cargo, por ausencia injustificada a la sesión inaugural, conforme lo previsto en los artículos 47 numeral 7 y 116 literal d de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.



Mediante oficio N.º 181-RJC-2009 del 22 de octubre de 2009, el doctor Rigoberto Carvallo Jaramillo, procurador síndico provincial del Consejo Provincial de Manabí se inhibe de conocer el recurso de apelación interpuesto por los Concejales de la Municipalidad del Cantón Jama aduciendo que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, sustituida por el artículo 19 de la Ley Orgánica Reformativa s/n, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 36 del 29 de septiembre de 2009, establece que “las reclamaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, relacionadas con resoluciones de los concejos cantonales de descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de alcaldes o alcaldesas, concejales o concejalas, que hayan sido presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y que estén pendientes de resolución por parte de los consejos provinciales, deberán enviarse para su resolución a los respectivos tribunales distritales de lo contencioso administrativo”.

Mediante auto emitido el 05 de noviembre de 2009, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, se inhibe de conocer y resolver el expediente remitido por el procurador síndico provincial de Manabí, por falta de competencia. El Tribunal señala que la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial dispone lo siguiente: “Los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, funcionarán con el régimen y competencias establecidos antes de la vigencia de este Código, hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura integre las respectivas salas de las cortes provinciales previo concurso público y con las condiciones de estabilidad establecidas en éste Código”.

El 10 de noviembre de 2009, el Consejo Provincial de Manabí, dado que considera que si existe un conflicto de competencia negativo, interpone recurso de apelación del auto dictado el 05 de noviembre de 2009, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo y solicita que se eleve las actuaciones dentro del expediente a la Corte Constitucional, a efectos de que sea esta la que dirima este conflicto y determine a quien le corresponde la resolución de dicha reclamación.

Por medio del auto del 23 de marzo de 2010, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 de Portoviejo dispone la remisión del expediente a la Corte Constitucional para que dirima la competencia dentro del recurso de apelación interpuesto por los concejales de la Municipalidad del Cantón Jama en contra de la Resolución del Concejo Municipal que los separa de su cargo de concejales.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 7 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 145, 146 y 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El doctor Oswaldo Avilés Cevallos, presidente del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo se encuentra legitimado para presentar la presente acción de dirimencia de competencias, en virtud del artículo 436 numeral 7 de la Constitución de la República y el artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis Constitucional

El numeral 7 del artículo 436 de la Constitución de la República le otorga a la Corte Constitucional la facultad de dirimir conflictos de competencias o atribuciones que se presenten entre las distintas funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución. En este sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la Corte resuelva los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, presentados por los titulares de las funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no esté atribuida a otro órgano.

De conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, la dirimencia de competencias requiere la existencia de un conflicto de relevancia constitucional entre dos funciones u órganos del Estado, pues a través de esta acción la Corte no puede resolver antinomias infraconstitucionales que cuentan con mecanismos adecuados para ser resueltos de conformidad con lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República. No obstante de aquello, en el presente caso, una vez analizado el expediente esta Corte evidencia que el conflicto negativo planteado por el presidente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, de no ser resuelto por esta Corte, devendrá en una vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva de las partes involucradas. Por



consiguiente, es menester que esta Corte Constitucional, como máximo garante de los derechos constitucionales, resuelva la cuestión y dirima el conflicto de competencias planteado.

En el presente caso, corresponde a esta Corte pronunciarse respecto al conflicto negativo de competencias entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo y el Consejo Provincial de Manabí, dentro del recurso de apelación interpuesto por los señores Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando, concejales de la Municipalidad del Cantón Jama, en contra de la Resolución del Concejo Municipal de Jama que los separa de su cargo de concejales.

El conflicto se suscita puesto que el Consejo Provincial de Manabí se inhibe de conocer la causa en razón de que sostiene que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, sustituida por el artículo 19 de la Ley Orgánica s/n, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 36 del 29 de septiembre de 2009, establece que las reclamaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, relacionadas con resoluciones de los concejos cantonales de descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, que hayan sido presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y que estén pendientes de resolución por parte de los concejos provinciales, deberán enviarse para su resolución a los respectivos tribunales distritales de lo contencioso administrativo.

Por su parte, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, se inhibe en virtud de la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual determina que “los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal funcionarán con el régimen y competencias establecidos antes de la vigencia de este Código hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura integre las respectivas salas de las cortes provinciales previo concurso público y con las condiciones de estabilidad establecidas en el presente Código”.

Dicho esto, a continuación se procede a efectuar el correspondiente análisis en cuanto al fondo de la cuestión y para ello se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Cuál es el órgano competente para conocer el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución del Concejo Municipal de Jama?

Para dar respuesta a esta interrogante se considera oportuno realizar algunas precisiones respecto al concepto de competencia en el ámbito administrativo. De acuerdo con la doctrina, la competencia es el conjunto de facultades que los órganos y entidades públicas pueden ejercer de modo legítimo. En otras palabras, predetermina, articula y delimita las funciones, actividades o tareas que desarrollan los órganos y entidades públicas del Estado¹. Conforme lo previsto en la Constitución de la República, “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”². Así, la delimitación y determinación de las competencias de las instituciones del Estado y sus funcionarios se encuentran en la Constitución y la Ley, y tienen como fin la restricción y limitación del ejercicio del poder público, para evitar que la autoridad pueda excederse en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones y afectar derechos de los administrados.

En el presente caso, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Provincial establecía, en su disposición transitoria primera, que “las reclamaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, relacionadas con resoluciones de los concejos cantonales de descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, que hayan sido presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y que estén pendientes de resolución por parte de los consejos provinciales, deberán enviarse para su resolución a los respectivos tribunales distritales de lo contencioso administrativo”.

De conformidad con lo previsto en el actual régimen de competencias consagrado en la Constitución de la República, en el artículo 263, los gobiernos provinciales tienen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en concordancia con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.

¹Al respecto revisar Gordillo, Agustín. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984; y, Cassagne Juan Carlos. *Derecho Administrativo* (séptima edición). Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2002.

² Constitución de la República de la República. Artículo 226.



5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar las actividades productivas provinciales.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Por tanto, es en virtud de este precepto constitucional que la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Provincial dispuso que las reclamaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, relacionadas con resoluciones de los concejos cantonales de descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, que hayan sido presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley y que estén pendientes de resolución por parte de los consejos provinciales, deberán enviarse para su resolución a los respectivos tribunales distritales de lo contencioso administrativo.

Esta disposición normativa claramente delimita la competencia del Consejo Provincial de Manabí y le impide seguir conociendo reclamaciones de esta índole, determinando entonces que, a partir de su publicación, la competencia para conocer este tipo de apelaciones le corresponde únicamente a los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos, en este caso al N.º 4 de la ciudad de Portoviejo.

Es cierto que, como invoca el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial establece que “los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, funcionarán con el régimen y competencias establecidos antes de la vigencia de este código hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura integre las respectivas salas de las cortes provinciales”. No obstante, esta disposición no es suficiente para que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo se inhiba de conocer el recurso de apelación interpuesto por los concejales Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando, por las siguientes razones:

- a. La Constitución de la República establece de manera expresa en su artículo 173, que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial.
- b. La Disposición Transitoria Primera de la Ley de Régimen Provincial excluye, expresamente, la posibilidad de que el Consejo Provincial conozca aquellas causas que estén pendientes de resolución a la fecha de expedición de la reforma, por lo que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo

asumir dicha competencia, para evitar que los demandantes queden en indefensión, pues conforme a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; **en ningún caso quedará en indefensión**” (El énfasis le corresponde a la Corte). Por tanto, en la presente causa, debido a que el Consejo Provincial ha perdido la competencia para conocer este tipo de reclamaciones, en caso de que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo se niegue a conocer, se estaría denegando justicia y por ende se estaría violentando el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta Magna.

- c. El presente conflicto se produjo a partir de las competencias que otorga la Ley (de conformidad con la Constitución), tanto al Consejo Provincial como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sus disposiciones han generado un conflicto, puesto que ambas han excluido la facultad de conocer este tipo de procesos a estos órganos del Estado. Por tanto, correspondía a los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establecer su competencia en función de lo dispuesto en la Constitución y la Ley, en relación a los criterios de resolución de antinomias, mediante la aplicación de los principios procesales, tales como jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad de la norma procesal.

En este caso en concreto, en garantía del derecho a la tutela judicial efectiva de los señores Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando, la Corte encuentra que ambas normas tienen carácter de ley orgánica, de manera que para determinar la norma aplicable corresponde recurrir al principio procesal de temporalidad. De acuerdo con este principio, ante un conflicto entre una norma posterior y una anterior prevalece la norma posterior. Además, según establece la regla de interpretación contenida en el artículo 7 del Código Civil, “las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir”. Así pues, dado que la Ley Orgánica Reformatoria a Ley Orgánica de Régimen Provincial entró en vigencia el 10 de septiembre de 2009³, y que el Código Orgánico de la Función Judicial entró en vigencia el 09 de marzo de 2009, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Provincial es norma posterior y prevalece sobre las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial. Es decir, en este

³ Disposición Final de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Provincial. Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 36 del 29 de septiembre de 2009.



caso, corresponde a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo conocer las reclamaciones relacionadas con resoluciones de los concejos cantonales de descalificación y separación de concejales o concejales que estén pendientes de resolución.

- d. Por último, es preciso mencionar que a partir del 19 de Octubre de 2010, la Ley Orgánica de Régimen Provincial ya no se encuentra vigente puesto que ha sido derogada de modo expreso por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual desarrolla las competencias y atribuciones que otorga la Constitución a los gobiernos autónomos descentralizados. En dicha norma, los consejos provinciales no cuentan la atribución para conocer y resolver reclamaciones respecto de resoluciones de los concejos cantonales relativas a la descalificación o separación de concejales⁴.

En definitiva, con el fin de proteger los derechos constitucionales de las partes, esta Corte encuentra que, en virtud de todo lo expuesto, le corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo conocer y resolver el recurso de apelación en contra de la Resolución del Concejo Municipal de Jama del 10 de agosto de 2009, mediante la cual se procedió a declarar la vacante de los señores Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando y separarlos de sus cargos como concejales.

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 expide la siguiente:

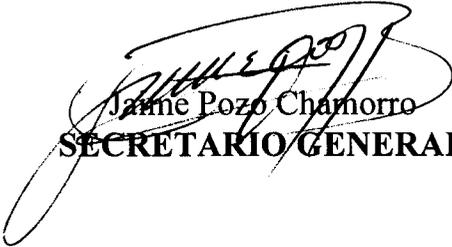
SENTENCIA

1. Dirimir la competencia para conocer y resolver el recurso de apelación en contra de la Resolución del Concejo Municipal de Jama que separó del cargo de concejales a los señores Francisco Humberto Dueñas Rosales y Sergio Onofre Andrade Sabando, a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, órgano jurisdiccional al que le corresponde conocer, sustanciar y resolver esta causa.

⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010. Artículos 40 y 47.

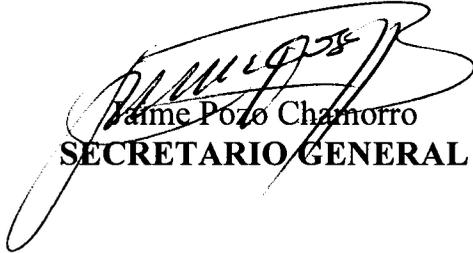
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

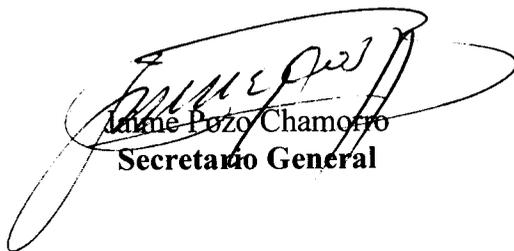
RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 22 de enero del 2014. Lo certifico.


JPCH/mvv/msb


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

CASO Nro. 0004-10-DC

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el lunes 03 de febrero del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

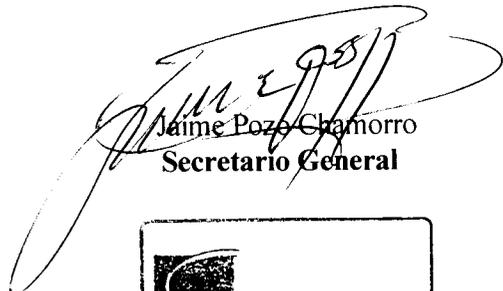


CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0004-10-DC

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los cuatro días del mes de febrero del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 001-14-SDC-CC de 22 de enero de 2014, a los señores: jueces del Tribunal Contencioso Administrativo No. 4 de Portoviejo en la casilla constitucional 129; a Francisco Humberto Dueñas Rosales en la casilla constitucional 747; al alcalde y procurador síndico del cantón Jama en la casilla constitucional 1134; al prefecto y procurador síndico del cantón Jama en la casilla constitucional 346; a la directora nacional de DD HH y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo en la casilla constitucional 024; y, a Sergio Onofre Andrade Sabando en la casilla constitucional 094 y en los correos electrónicos abg_jaimehidalgom@hotmail.com; xavrod7@hotmail.com; ivannes-d@hotmail.com; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

JPCH/mm


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

