

Quito, D. M., 04 de junio del 2013

**SENTENCIA N.º 021-13-SEP-CC**

**CASO N.º 0960-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El Dr. Fabián Navarro Dávila, procurador judicial y delegado de la señora superintendente de Bancos y Seguros, Ing. Gloria Sabando García, y del Abg. Marcos Iván Caamaño Guerrero, director de Asesoría Jurídica y delegado de la Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantes, ministra de Transporte y Obras Públicas, presentan en la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 13 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406-010.

El 14 de julio del 2010, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 18 de octubre del 2010, la Sala de Admisión, conformada por los jueces Roberto Bhrunis Lemari, Nina Pacari Vega y Hernando Morales Vinueza, admite a trámite la presente acción, por considerar que la demanda reúne todos los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante oficio N.º 3140-CC-SG-2010 del 9 de noviembre del 2010, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega en su calidad de jueza ponente.

Mediante providencia del 18 de noviembre de 2010, la Dra. Nina Pacari Vega, jueza constitucional, para el periodo de transición, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y dispuso que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda.

Conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el día 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del jueves 3 de enero de 2013, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa el caso signado con el N.º 0960-10-EP, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.º 003-CCE-SG-SUS-2013, del 7 de enero de 2013, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general, remite el expediente del caso N.º 0960-10-EP al juez ponente.

Con providencia del 15 de abril de 2013, el Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa, juez ponente, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección.

### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Guayas, el 13 de mayo de 2010 y notificada el 17 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406.010. Dicha sentencia resolvió:

d “(...) esta PRIMERA SALA DE LO PENAL Y DE TRÁNSITO DEL GUAYAS ‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’, revoca la sentencia venida en grado y acepta la demanda propuesta por la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S.A., y dispone en consecuencia la ineficacia jurídica de los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Bancos contenido

en los oficios Nos. SBS-INSP 2010-0216, de 24 de febrero del 2010 y SBS-INJ-SAL-2010-0225 de marzo 2 del 2010, que vulnera derechos constitucionales del accionante (...)."

## Fundamentos y pretensión de la demanda

### Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

- i. La compañía de seguros y reaseguros Centro de Seguros CENSEG S. A., impugnó, mediante acción de protección, el contenido del oficio N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010, por el cual la Ing. Gloria Sabando García, superintendente de Bancos y Seguros, dispuso al señor Mauricio Dávalos Buitrón, gerente general de CENSEG S. A., que en el término de 48 horas, remita a su despacho copias certificadas de las actas de finiquito suscritas por el asegurado en señal de aceptación y conformidad bajo prevenciones de ley. Asimismo, impugnó el oficio N.º SBS-INJ-SAL-2010-0225 del 2 de marzo de 2010, por el cual la superintendente de Bancos y Seguros, en respuesta a la comunicación enviada por la compañía el 24 de mayo de 2010, con fundamento en el pronunciamiento del señor procurador general del Estado, concluye que es evidente que al haberse requerido oportunamente por parte de su beneficiario la renovación de las pólizas de fiel cumplimiento de contrato N.º 7830 y buen uso de anticipo N.º 5894, que tienen las características de incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, estas debieron ser renovadas por la compañía de seguros y reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., por lo que declara improcedente el pedido realizado por la empresa, confirma el oficio N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010 y dispone al gerente general de la empresa que, en el término de 24 horas, remita a su despacho, bajo prevenciones de ley, copias certificadas de las actas de finiquito respectivas, suscritas por el asegurado en señal de aceptación y conformidad, una vez pagados a su beneficiario, los valores de las mismas.
- ii. El Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil del Guayas, mediante sentencia dictada el viernes 19 de marzo de 2010 a las 11h17, declara sin lugar la acción de protección presentada por el accionante, Dr. Andrés Mancheno Ponce, por los derechos que representa de la Compañía de Seguros y Reaseguros CENSEG S. A., y deja sin efecto la medida cautelar decretada en el auto inicial del 5 de marzo de 2010.

- iii. La Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante sentencia dictada el 13 de mayo de 2010 a las 12h00, revocó la sentencia venida en grado y aceptó la demanda propuesta por la Compañía de Seguros y Reaseguros CENSEG S. A., y dispuso la ineficacia jurídica de los actos administrativos expedidos por la superintendente de Bancos, contenidos en los oficios N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010 y SBS-INJ-SAL-2010-0225 del 2 de marzo de 2010, que vulneran derechos constitucionales del accionante. Esta sentencia fue aprobada por dos de los tres jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Guayas y la abstención de uno de ellos.

### **Detalle y fundamento de la demanda**

#### **Argumentos de la acción extraordinaria de protección presentada por la Superintendencia de Bancos y Seguros**

El Dr. Fabián Navarro Dávila, en su calidad de procurador judicial y delegado de la superintendente de Bancos y Seguros, Ing. Gloria Sabando García, presenta la acción extraordinaria de protección, argumentando, en lo principal, lo siguiente:

“Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República, que textualmente señala: ‘Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes’.

Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en el numeral 7, literal 1) del artículo 76 de la Constitución de la República, que dentro del derecho a la defensa consagra: ‘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 serán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados’. La falta de motivación se traduce también en la impertinencia en la aplicación de los principios jurídicos o de las normas jurídicas a los antecedentes de hecho de las resoluciones de los poderes públicos.

Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en

el numeral 3, del artículo 76 de la Constitución de la República, que consagra: ‘... Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento’.

Se violaron los artículos 226 y 172 de la Constitución de la República, que señalan: ‘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. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución’ ‘Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos y a la ley’.

Se violó el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone ‘la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de los derechos constitucionales, por acto u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial’.

Sostiene además que:

“al momento de dictarse la sentencia de 17 de mayo de 2010, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los jueces de la Sala habían perdido competencia, pues en clara contradicción al mandato del artículo 88 de la Constitución de la Republica del Ecuador, la acción constitucional de protección no es el mecanismo previsto en la Constitución ni en la ley para impugnar los actos administrativos, en razón de que los jueces constitucionales no tienen facultad para dictar sentencias declarativas de derechos o de ilegalidad o nulidad de los actos impugnados. Por ello, la acción constitucional de protección como proceso cautelar de derechos subjetivos constitucionales no se encuentra prevista en la Constitución como un mecanismo para REEMPLAZAR otros procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, bajo la pretensión de que este es el camino más fácil para impugnar la legalidad de un acto administrativo, ni procede tampoco que se pretenda abusar de la tutela constitucional protegida por la Constitución y creer que por el hecho de

*d*

*ef*

imponer esta acción van a lograr que el Juez constitucional SUSPENDA y deje sin efecto un acto administrativo legítimamente adoptado”.

Adicionalmente, expresa que al dictar sentencia se han inobservado precedentes de la Corte Constitucional respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso. El accionante considera:

“no queda claro que en todas y cada una de las fases del procesos se haya garantizado a las partes involucradas la tutela judicial efectiva de sus derechos (...) El precedente constitucional además señala que no basta cualquier argumento para que se considere que una decisión judicial es motivada, exigiendo que la fundamentación sea consistente y consecuente con los principios constitucionales. Tal como se demostró, las decisiones judiciales de la Corte Nacional de Justicia que en esta acción se discuten, han obviado también la observancia de este precedente constitucional.”

#### **Argumentos de la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

La Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantes, ministra de Transporte y Obras Públicas, por intermedio del director de Asesoría Jurídica y delegado suyo, Abg. Marcos Iván Caamaño Guerrero, presenta esta acción extraordinaria de protección argumentando, en lo principal, lo siguiente:

Que la sentencia recurrida carece de motivación y no invoca los principios y normas que puedan sustentarlas, otorgando la calidad de prueba plena a las falaces versiones de la contraparte y omitiendo la valoración de la abundante prueba documental aportada por el Ministerio, así como por la Superintendencia de Bancos.

Asimismo, señala que no se consideró la naturaleza evidentemente contractual del tema, violando por tanto lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución. “Los presupuestos constitucionales para la procedencia de la acción de protección constitucional señalados en el artículo 88 de la Constitución NO SE CUMPLIERON, pues no se ha afectado de modo alguno al accionante al exigirle el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, ya que en caso de que tuviere algún reclamo que formular, debería presentarlo en la vía judicial ordinaria que le corresponde”.

Por estos motivos, el accionante considera que el fallo ha violentado los artículos

82, 88, 424 y 426 de la Constitución de la República, por lo que solicita acoger favorablemente la acción extraordinaria de protección por existir transgresiones a derechos constitucionales; por tal razón, que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas.

### **Pretensión**

#### **Superintendencia de Bancos y Seguros**

La Superintendencia de Bancos y Seguros señala que la sentencia es eminentemente violatoria del ordenamiento jurídico constitucional, por lo que solicita que la Corte deje sin efecto la sentencia del 13 de mayo de 2010, dictada por atentar contra los artículos 76 numerales 1 y 3 literal I; 82, 88, 172, 226 y 424 de la Constitución de la República.

#### **Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, emitida en segunda instancia el 13 de mayo de 2010. Adicionalmente, solicita que se declare sin lugar la acción de protección constitucional interpuesta por el Dr. Andrés Mancheno Ponce, procurador judicial de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centroseguros CENSEG S. A., en contra de la señora superintendente de Bancos y Seguros, quedando en firme los oficios impugnados en la referida acción.

### **Contestación de la demanda**

#### **Argumentos de la parte accionada**

Pese a encontrarse debidamente notificados, y que mediante providencia dictada el 18 de noviembre del 2009 a las 16:15, se dispuso que los legitimados pasivos, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han comparecido ni han dado cumplimiento a dicha disposición.

#### **Argumentos de terceros interesados en la causa**

Mediante escrito presentado el 1 de diciembre del 2010 las 11h10, la Compañía



de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., por medio de su procurador judicial, Dr. Andrés Esteban Mancheno Ponce, en lo principal, manifiesta:

Que conforme a lo establecido en el artículo 66 numeral 29 de la Constitución de la República, nadie puede ser obligado a hacer algo que está prohibido por un principio o una regla jurídica, y en el caso de la resolución adoptada por la autoridad de control de seguros, Superintendencia de Bancos y Seguros, se dicta un acto que contiene, como regulación, el mandato a su representada de pagar lo que no se debe, so pena de liquidarla, sin que ninguna autoridad, judicial, administrativa haya dispuesto dicho pago, con lo que se violenta la interpretación judicial que establece “la imposición de una obligación de hacer o entregar, administrativamente declarada sin procedimiento previo, en un acto de autoridad pública no judicial, constitutiva de un ilícito atípico o típico, está prohibida y lesiona el derecho a la seguridad jurídica”.

En la presente causa, los legitimados activos establecen como premisa que la vulneración del derecho al debido proceso se produce al haber presentado la compañía de seguros una acción que ellos consideran improcedente y que la misma, habiendo sido alegada, no fue declarada por los jueces, con lo que se ha violentado la tutela judicial efectiva, hecho erróneo, pues es evidente que han accedido a la justicia y han recibido una sentencia, la cual por no serles favorable, no puede ser concebida como atentatoria al derecho.

Que la garantía del debido proceso exige que las causas y los derechos se resuelvan y adjudiquen con sentencias justificadas ante y por el derecho y, en el presente caso, así se cumplió cuando se dio por concluido el proceso de protección N.º 406 - 2010 en la segunda y última instancia en sede judicial; el desacuerdo con lo decidido concluye, procesalmente, con la expedición de la sentencia final, cuyos efectos son definitivos para todos y, en especial, para las partes.

Que la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución, era competente para declarar que el acto sometido o no al derecho administrativo produjo vulneración de los derechos constitucionales en su contra, y así lo declaró y con fundamento en la disposición constitucional y legal de los artículos 6 y 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

d  
Que los legitimados activos confunden la impugnación de un acto de autoridad pública por razón de legalidad con la acción constitucional que pretende la

protección y reparación de un derecho constitucional contra los efectos de un acto antijurídico proveniente de la potestad pública.

Que en la sentencia impugnada, la *ratio decidendi* es suficientemente clara y en la interpretación judicial realizada sobre el texto expreso en la norma constitucional se subsume el hecho procesal objeto de la acción de protección que está probado y, por tanto, fluye la conclusión declarada por los jueces en cuanto a la vulneración de los derechos constitucionales de CENSEG S.A., por lo que la motivación necesaria y exigible, si bien no es abundante, está dotada de la virtualidad de justificar la decisión ante el derecho y permitir con suficiencia el control de su juridicidad.

Que con lo manifestado se evidencia que la acción extraordinaria de protección no tiene sustento alguno, primero porque no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva que se ha ejercido a plenitud por parte de los legitimados activos, pues se evidencia que ejercieron su derecho a la defensa y el proceso concluyó con sentencia, en las dos instancias. Sin embargo, se interpone la acción, afirmando que los jueces le han negado su derecho a la jurisdicción y, segundo, porque todas las garantías del debido proceso fueron cumplidas a cabalidad, con lo que se demuestra que el objetivo de los legitimados activos es convertir a la Corte Constitucional en instrumento para reabrir un proceso de protección ya concluido.

### **Audiencia Pública**

El 01 de diciembre del 2010 a las 10:00 se llevó a efecto la audiencia pública, a la que comparecieron las siguientes personas:

La Superintendencia de Bancos, por intermedio de su defensora, la Dra. Cecilia Cordero, comparece afirma y ratifica en el contenido de su demanda y expresamente en el hecho de que en la presente acción, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de Guayaquil, sin considerar los alegatos y las pruebas presentadas, negaron la acción de protección, vulnerando lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República. Afirma que en la sentencia impugnada se aplican normas derogadas por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, insistiendo en el hecho de que la sentencia, y en especial en el voto salvado de la misma, no consta ningún tipo de motivación, y el juez en este voto no indica los puntos de discrepancia. Adicionalmente en la forma en que lo redacta conlleva a que este se inhibió del conocimiento.

*d*

*[Signature]*

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por medio de su abogada defensora, la Dra. Nadia Páez Cordero, manifiesta que esta institución impugna la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en razón de que la misma vulnera la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República, coincidiendo y ratificando a favor de dicha entidad los argumentos expresados por la Superintendencia de Bancos y Seguros en esta audiencia.

Comparece también, en calidad de tercero con interés en la causa, el señor Andrés Mancheno Ponce, en su calidad de representante legal de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros, por medio de su abogado defensor, el Dr. Jorge Zavala Egas. Manifiesta que en esta diligencia y de la intervención realizada por los legitimados activos, no se ha demostrado la violación de los derechos constitucionales en el proceso y menos aún en la sentencia. En cuanto a la vulneración de la seguridad jurídica, manifiesta que no se ha demostrado qué normas han sido derogadas y finalmente señala que la sentencia se encuentra debidamente motivada, pues existe la debida coherencia y relación entre los hechos y la decisión; afirma que el voto salvado nada influye en la sentencia que se impugna, por lo que se vuelve improcedente el argumentar la acción extraordinaria de protección en este voto.

Igualmente, la Procuraduría General del Estado, por intermedio del Dr. Salim Zaidan, manifiesta que la misión de la Corte Constitucional es observar si en la sentencia se han vulnerado derechos constitucionales, considerando que en la sentencia que se impugna existe insuficiente e indebida motivación y, por tanto, viola el artículo 76 literal I de la Constitución, pues el fallo no contiene un análisis adecuado al caso, por lo que la vuelve en violatoria de derechos constitucionales; solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada.

Los legitimados pasivos, pese a encontrarse legal y debidamente notificados, no comparecen a la presente diligencia.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y



437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b**, y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

Los peticionarios se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

En un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, la acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se

encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución, de tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

### **Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso**

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?
2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el debido proceso en cuanto a la garantía de la motivación?

### **Resolución de los problemas jurídicos**

- 1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?**

En el caso *sub judice*, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al plantear la acción extraordinaria de protección expone que:

“En el presente caso, los presupuestos constitucionales para la procedencia de la acción de protección constitucional señalados en el Art. 88 de la Constitución NO SE CUMPLIERON, pues no se ha afectado de modo alguno al accionante al exigirle el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, ya que en caso de que tuviera algún reclamo que formular, debería presentarlo en la vía judicial ordinaria que le corresponde...”.

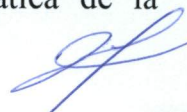
Por su parte, la Superintendencia de Bancos y Seguros manifiesta en su demanda de acción extraordinaria de protección, que al momento de dictar la

sentencia recurrida la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los jueces de la Sala habían perdido competencia, pues en clara contradicción al mandato del artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, “la acción constitucional de protección no es el mecanismo previsto en la Constitución ni en la ley para impugnar los actos administrativos, en razón de que los jueces constitucionales no tienen facultad para dictar sentencias declarativas de derechos o de ilegalidad o nulidad de esos actos impugnados”. Así, según este accionante, los jueces no podían exceder sus competencias como sucedió, pues al revocar la sentencia venida en grado y conceder la acción de protección, están omitiendo el artículo 424 de la Constitución y desnaturalizando la acción de protección.

La Constitución de la República, en su artículo 88, establece que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone, en el artículo 39, que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales. Además, establece tres requisitos básicos para su presentación: Que exista violación de un derecho constitucional; que se haya dado por acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, en reiteradas ocasiones señaló que si la controversia versa sobre la normativa infra constitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales. Además, ha señalado que:

“Al ser observado el ordenamiento constitucional como un sistema coherente en el que el contenido de las diversas normas que lo integran se encuentran dotadas de unidad orgánica y finalista, identifica a la función jurisdiccional del país como la llamada a tutelar los derechos subjetivos de las personas, pues existen los recursos dirigidos a tal fin, en la especie, el recurso subjetivo de plena jurisdicción, de conocimiento de las judicaturas de lo contencioso administrativo. La interpretación sistemática de la



Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria”<sup>1</sup>.

Una vez analizado el caso *sub judice*, se puede colegir que el objeto primigenio de la acción de protección planteada por CENSEG S.A. obedecía a un conflicto entre normas que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, mismas que se encuentran en la Ley General de Seguros y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Aquel conflicto normativo debe resolverse aplicando las denominadas reglas de solución de antinomias, jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad de la norma procesal. En tal sentido, se deberá considerar lo determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República y el artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece que las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de estas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

En consecuencia, esta Corte observa que el caso en cuestión revela únicamente la existencia de cuestiones de mera legalidad que tienen una vía judicial para ser ventiladas. Al presentarse un conflicto de aplicación de normas, no se evidencia la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales o al debido proceso. Por el contrario, se demuestra que el conflicto se suscita dentro del ámbito puramente legal que cuenta con un mecanismo de defensa judicial adecuado, por lo que constituye materia que le corresponde conocer a la justicia ordinaria y no a la justicia constitucional.

Como bien estableció el juez vigésimo cuarto de lo Civil de Guayaquil en su sentencia de primera instancia, dentro de la acción de protección N.º 406-2010, “la acción de protección es una garantía de derechos fundamentales y no una vía para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la Administración Pública; situación ésta que le corresponde a los Tribunales de Justicia por la vía ordinaria, de conformidad con su competencia y jerarquía”.

<sup>1</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 0055-11-SEP-CC, de 15 de diciembre de 2011.

Por lo expuesto, esta Corte encuentra que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, al resolver respecto a la aplicación de normas legales infra constitucionales y establecer que se exige el pago de una obligación inexistente, vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que se alejan del objeto de la acción de protección y conocen una causa que no es de competencia de la justicia constitucional.

De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución de la República, toda persona tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad. Así, la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas.

En doctrina, el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, hacer justicia. Por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia<sup>2</sup>. Además, como bien señala la autora ecuatoriana Vanesa Aguirre Guzmán, “en el ámbito del proceso, transforma en efectivas las promesas de certidumbre y coerción propias de las normas jurídicas. Se avizora un ‘efecto irradiante’, por el cual se evita considerar al ordenamiento jurídico procesal como un mero ‘conjunto de trámites y ordenación de aquel’ sino más bien como ‘un ajustado sistema de garantías para las partes’, por el cual la tutela judicial efectiva actúa como un paraguas que refuerza la protección a otras garantías de naturaleza procesal, en caso de que no tengan cobertura constitucional”<sup>3</sup>. Por lo tanto, bajo estos enunciados jurídicos, se encuentra que el derecho a la tutela judicial efectiva mantiene una estrecha vinculación con el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica. Así, habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado y garantizado el debido proceso y la seguridad jurídica a las partes procesales. En

<sup>2</sup> González Pérez, Jesús. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. Tercera Edición. Civitas Ediciones. Madrid, 2001. Pg. 57.

<sup>3</sup> Aguirre Guzmán, Vanesa. “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”. En *Foro Revista de Derecho* No.14. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2010. Pg.12.

la especie, como ya se ha dicho, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no ha garantizado la tutela judicial efectiva del accionante, puesto que ha conocido una causa que le correspondía conocer a la justicia ordinaria.

**2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿contraría el debido proceso en cuanto a la garantía de la motivación?**

En el libelo de su demanda, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas señala que la sentencia dictada carece de motivación y no invoca los principios y normas que puedan sustentarla. Al respecto, la Corte observa que en la sentencia impugnada, en el considerando octavo, la Sala Primera de la Corte Provincial de Justicia de Guayas determina únicamente lo siguiente:

“Analizados los recaudos procesales que se han aportado dentro de la presente causa por las partes litigantes esta sala Considera: 1.- La señora Superintendente de Bancos es autoridad pública ajena a la función judicial, de los recaudos aparece que ella al expedir los actos administrativos que se mencionan en la Acción de Protección interpuesta, vulnera derechos constitucionales pues exige un pago de una obligación inexistente lo que viola el derecho a la seguridad jurídica, Art. 82 de la Constitución de la república del Ecuador, lesiona así mismo en forma directa la libertad de contratación, Art. 66 numeral 16 del cuerpo legal mencionado, es decir, está demostrado que ha existido un acto de autoridad pública no judicial que ha violado un derecho Constitucional y que no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado, que quiere imponer obligaciones no pactadas y tampoco incorporadas al contrato de seguros por imposición de norma jurídica alguna (...)”.

De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, todas las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y, expresamente, determina que 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. Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos vulnerados, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento

~~2013-2014~~  
213-2013-2014

formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado.

Al respecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 4 establece los principios procesales en los que se sustenta la justicia constitucional. Dentro de dichos principios incluye a la motivación y dispone que todos los jueces tienen la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tienen la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

Respecto a la adecuada motivación que debe contener una decisión judicial, en la sentencia N.º 069-10-SEP-CC<sup>4</sup> la Corte Constitucional, para el periodo de transición, ha determinado lo siguiente:

“La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: “La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable”.

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...).

Resulta evidente entonces “...que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están

<sup>4</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición. Sentencia N.º 069-10-SEP-CC de 9 de diciembre de 2010.

reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa”.

Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada (...).

Una sentencia relativa al campo de las garantías jurisdiccionales no puede ser genérica en su apreciación, sino que debe ser descriptiva del hecho y forma en que la autoridad pública atenta contra una garantía constitucional del ciudadano. Este aspecto es lo que permite la debida motivación del fallo, pues colige los hechos fácticos con su resolución.

Asimismo, en su sentencia 0018-10-SEP-CC<sup>5</sup>, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, estableció que:

“Como garantía del derecho al debido proceso, el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución demanda que las resoluciones de los poderes públicos deban estar motivadas. La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial, pues, como señala Alfredo Gozáni: ‘la medida de la legalidad no siempre es la vara de la justicia, como también la discrecionalidad excesiva, irrazonable o directamente incongruente, es una arbitrariedad que el mismo sistema repulsa’. Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión”.

Por su parte, según la doctrina jurídica la motivación consiste en la obligación que tienen los jueces de fundamentar y exponer los argumentos fácticos y jurídicos que sustentan una decisión, pues la mera expresión de las causas del fallo no son suficientes; debe contar con una justificación razonada que ponga

<sup>5</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición. Sentencia N° 018-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010.

de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial. Por tanto, estas deben basarse únicamente en razones que el juzgador pueda justificar, pues como ha señalado el autor Zavaleta Rodríguez, “el deber de motivar las resoluciones judiciales constituye una garantía contra la arbitrariedad, pues le suministra a las partes la constancia de que sus pretensiones u oposiciones han sido examinadas racional y razonablemente”<sup>6</sup>.

Por lo antes expuesto, esta Corte colige que la sentencia debía cumplir con el requisito constitucional de motivación, más aún al tratarse de una garantía jurisdiccional. Bajo ningún concepto una sentencia puede ser genérica y no efectuar motivación respecto de cómo la autoridad pública, mediante sus resoluciones, ha violado los derechos constitucionales que se han señalado en la misma. Como ha quedado establecido, los jueces tenían la obligación de fundamentar su decisión a partir de las reglas que rigen la argumentación jurídica y pronunciarse respecto de los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso. No es posible afirmar que se ha violentado los artículos 66 y 82 de la Constitución, sin establecer las razones por las cuales se llega a dicha conclusión. En consecuencia, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al no realizar un examen de los problemas jurídicos planteados en este caso, han atentado el derecho de las partes procesales a una tutela judicial efectiva y han vulnerado el debido proceso, pues no han adecuado las disposiciones constitucionales y legales a los hechos fácticos del caso, lo cual comporta que su resolución carezca de la debida motivación.

### III. DECISIÓN

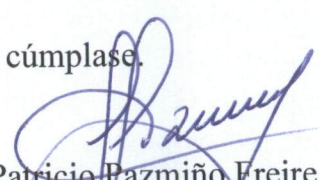
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica; tutela judicial efectiva y la garantía de motivación, previstos en los artículos 82, 75 y 76 numeral 7 literal I).

<sup>6</sup> Castillo Alva, José Luis, Luján Túpez, Manuel y Zavaleta Rodríguez, Róger. *Razonamiento Judicial. Interpretación, Argumentación y Motivación de las Resoluciones Judiciales*. Segunda Edición. ARA Editores. Lima, 2006. Págs. 373-374

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por los legitimados activos.
3. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas el 13 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406-2010.
4. Ordenar que se esté a lo dispuesto en la sentencia emitida el 19 de marzo de 2010, por el Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de Guayas, que declara sin lugar la acción de protección presentada por el accionante, Dr. Andrés Mancheno Ponce, por los derechos que representa de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A.
5. 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 siete votos a favor de los señores jueces y juezas: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote, en sesión ordinaria del 04 de junio de 2013. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

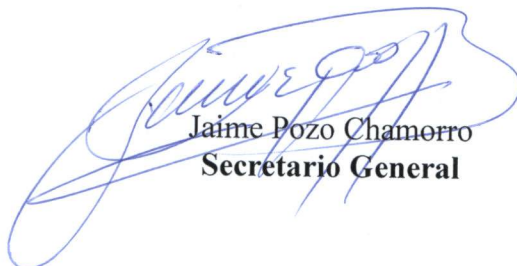


CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

~~doscientos seis~~ 206-81  
215-doscientos quince

**CASO No. 0960-10-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 17 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/lcca





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

*desdentos sistas 207- R*  
*216 desdentos sistas*

**CASO NRO. 0960-10-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciocho y veinte días del mes de junio del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 021-SEP-CC de 04 de junio de 2013, a los señores: Superintendente de Bancos y Seguros, en la casilla constitucional Nro. 006; Ministro de Obras Públicas, en la casilla constitucional Nro. 035; Andrés Esteban Mancheno Ponce, Procurador de CENSEG S.A., en la casilla constitucional Nro. 280; Procurador General del Estado en la casilla constitucional Nro. 018; Jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante Oficio Nro. 1868-CC-SG-NOT-2013; y, al Juez Vigésimo Cuarto de lo Civil del Guayas, mediante Oficio Nro. 1870-CC-SG-NOT-2013; conforme constan los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

JPCH/LFJ

*JPCH*

*Jaime Pozo Chamorro*  
**Jaime Pozo Chamorro**  
**Secretario General**



SECRET  
CONFIDENTIAL

~~sesión nro 209~~ *218 - Doscientos dieciocho*

Quito D. M., Junio 18 del 2013  
Oficio Nro. 1868-CC-SG-NOT-2013

Señores

**JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO PENAL DE LA CORTE  
PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS**

Guayaquil.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 021-13-SEP-CC, de 04 de junio del 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0960-10-EP, presentada por el señor Fabián Navarro Dávila, delegado del Superintendente de Bancos y Seguros.

Atentamente,

*Jaime Pozo Chamorro*  
**Secretario General**

Adjunto: lo indicado  
JPCH/LFJ







CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

~~doscientos diez~~ 210-  
210 - doscientos diecinueve

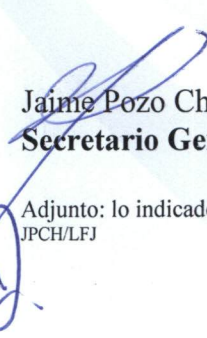
Quito D. M., Junio 18 del 2013  
Oficio Nro. 1870-CC-SG-NOT-2013

Señor  
**JUEZ VIGÉSIMO CUARTO DE LO CIVIL DEL GUAYAS**  
Guayaquil.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 021-13-SEP-CC, de 04 de junio del 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0960-10-EP, presentada por el señor Fabián Navarro Dávila, delegado del Superintendente de Bancos y Seguros.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

Adjunto: lo indicado  
JPCH/LFJ



