

Quito, D.M., 09 de diciembre de 2020

CASO No. 994-12-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza dos acciones extraordinarias de protección presentadas contra la decisión emitida dentro de proceso de acción de protección. En primer lugar, se estudia la vulneración del derecho a la defensa alegada por la Procuraduría General del Estado por falta de notificación con la acción de protección presentada contra la Agencia Nacional de Tránsito. Por otro lado, verifica si la decisión impugnada por parte de los representantes legales de las cooperativas de transporte “La Costeñita y “Pacífico” cumple con los requisitos establecidos en el artículo 94 de la Constitución de la República. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección de la Procuraduría General del Estado.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 6 de enero de 2012 los señores Javier Peña Ulloa y José Sánchez Montaña, en sus calidades de Presidente del Gobierno Parroquial de Maldonado y Presidente del Gobierno Parroquial de la Tola, del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, propusieron acción de protección contra la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”. El fundamento de su demanda fue que las cooperativas accionadas mantienen las mismas altas tarifas fijadas desde el 2003 para la ruta Esmeraldas-Mataje, lo cual vulnera los derechos previstos en los artículos 66, numerales 4 y 25; 52, 53 y 54 de la Constitución de la República.
2. Los actores pidieron que como “medida preventiva” se ordene la suspensión del excesivo pasaje y se fije una tarifa provisional hasta que en sentencia se declare la vulneración de derechos y se ordene la “reparación integral, material e inmaterial”.
3. La demanda le correspondió, por sorteo, al Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, con el número 08304-2012-0001, el que en sentencia de 24 de abril de 2012, “*declarando la rebeldía de los demandados*”, aceptó la acción de protección y dispuso lo siguiente: que las accionadas “*regulen el pasaje en relación a las distancias que cobran las operadoras desde la ciudad de Esmeraldas hacia el norte de la provincia con similitud desde la ciudad de Esmeraldas hacia el sur y otros puntos de la provincia de Esmeraldas, estableciendo el trato igualitario y no discriminatorio que*

deben recibir los usuarios”; que las cooperativas accionadas realicen el cobro diferenciado de los pasajes a mujeres embarazadas, adultos mayores y estudiantes; y que las cooperativas demandadas realicen, cada tres meses, cursos de relaciones humanas a sus choferes y oficiales, en lo relativo al buen trato que deben recibir los usuarios.

4. El 27 de abril de 2012, los actores solicitaron la aclaración y la ampliación de la sentencia antedicha, que fueron resueltas en providencia emitida y notificada el 3 de mayo de 2012 en los siguientes términos: estableció las tarifas que deben cobrarse en las rutas que señala en el auto (aclaración), suspendió el cobro excesivo por usuario y ordenó que el cobro se lo realice en virtud de los nuevos costos establecidos (ampliación).
5. El 24 de mayo de 2012, el Doctor Kléber Orlando Ávalos Silva, Abogado Regional 2 de la Procuraduría General del Estado de Esmeraldas, ofreciendo poder o ratificación del Director Nacional de Patrocinio de dicha entidad, presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia y su aclaración y ampliación precitadas. Por su parte, el 30 de mayo de 2012, los representantes legales de las cooperativas de transporte demandadas interpusieron acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 24 de abril de 2012.
6. En auto de 19 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite las acciones extraordinarias de protección.
7. En auto de 16 de octubre de 2013, el Juez Sustanciador, Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa y ordenó se notifique al Juez Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, a fin de que presente un informe de descargo respecto de los argumentos de la demanda; lo cual fue cumplido el 5 de noviembre de 2013.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de septiembre de 2019.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

a. De la parte accionante

1) Procuraduría General del Estado

9. La Procuraduría General del Estado alega que al haberse dictado las decisiones que impugna, es decir la sentencia de 24 de abril de 2012 y la providencia que la aclara y amplía de 3 de mayo del mismo año, *“no se ha respetado el debido proceso, la*

seguridad jurídica y ha dejado en indefensión a los demandados, ya que los mismos no han sido notificados en forma legal con las fechas de las audiencias públicas”.

10. Sostiene que la providencia –de 10 de enero de 2012- en la que se calificó la acción de protección, se señaló por primera vez día y hora para que se lleve a cabo la audiencia pública y se ordenó el deprecatorio para citar en Quito a la (hoy) Agencia Nacional de Tránsito y notificar a la Procuraduría General del Estado, *“jamás ha sido notificada en forma legal al señor Procurador General del Estado, sin embargo de lo cual aparece una razón de fecha 19 de enero de 2012 a las 15h00, suscrita por el licenciado Rodrigo Rueda Jarrín que dice haber dejado una boleta al Procurador General del Estado (...) en persona, situación esta que no se encuentra acreditado (sic) en derecho”*, ya que, asegura, no hay una firma de recepción por parte del Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, como lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de esta entidad.
11. De igual manera, señala que la providencia de 26 de enero de 2012, en la que el juez de primer nivel nuevamente señaló fecha para la audiencia pública¹, tampoco fue notificada a la Agencia Nacional de Tránsito ni a la Procuraduría General del Estado, lo que les dejó en *“completa indefensión, sin embargo de la cual se ha llevado a efecto la audiencia pública, se ha dictado sentencia (...)”*, lo que viola el derecho el debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva.
12. Argumenta que con la actuación del juez de primer nivel se han violentado la *“tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas; y, las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica, prescritas en los artículos 75, 76, numerales 1) y 7) literal a); artículo 82 de la Constitución”*.
13. Sobre la base de las alegaciones señaladas, el accionante solicita en su demanda de acción extraordinaria de protección que se declaren las vulneraciones que señala y se deje sin efecto el proceso de acción de protección y, por ende, la sentencia de 24 de abril de 2012 y su aclaración y ampliación, de 3 de mayo de 2012.

2) Cooperativas de Transporte “La Costeñita y “Pacífico”

14. Alegan que el juez de primer nivel se ha limitado a transcribir el contenido del artículo 341 de la Constitución, *“sin que en la sentencia aparezca ningún análisis referido a la competencia del Consejo Nacional de Tránsito, para establecer el pliego tarifario obligatorio para las cooperativas de transportes a nivel nacional”* y tampoco cómo la decisión de dicho Consejo afecta derechos constitucionales.
15. Aseguran que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *“no facultad (sic) al juez constitucional, suplantar las funciones de organismos técnicos que como el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte*

¹ En esta providencia se señala nuevamente día y hora, para que tenga lugar la Audiencia Pública, el día martes 14 de febrero de 2012, a las 09h00.

Terrestre, fijan las tarifas para el pago a la transportación a nivel nacional". De igual manera, alegan que la sentencia carece de motivación, ya que el juez ha transcrito las pretensiones de los actores sin que exista un análisis del marco jurídico en el que actúa la parte demandada.

16. Finalmente, señalan que la aprobación y ajustes al pliego tarifario están sujetos al Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y que el juez no podía conocer el caso en razón de que no se había agotado *“la vía administrativa prevista en reglamento a la ley Orgánica que establece el procedimiento para las impugnaciones a las normas previstas en esta Ley”*, lo que origina la violación del debido proceso de acuerdo a los artículos 75, 76, numerales 1 y 7, literal a), y 82, de la Constitución de la República.

b. Del órgano jurisdiccional que emitió las decisiones impugnadas

17. El 5 de noviembre de 2013, dando contestación a la providencia de 16 de octubre de 2013, el Juez Encargado del Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, presentó su informe motivado de descargo (fojas 20-23 del expediente constitucional).
18. Señala el juez que de acuerdo al artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública no demuestre lo contrario o no proporcione información y que, en el caso, el informe pericial corroboró lo afirmado por los actores y, *“una vez comprobada la diferencia con relación tarifa distancia, en casos similares”* se dictó sentencia aceptando la acción de protección.
19. Con relación a la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría General del Estado, señala que desde el inicio de este proceso constitucional se ha respetado el derecho a la defensa y que se ha citado en debida y legal forma por deprecatorio a dicha entidad, lo que consta en la foja 16 de los autos.
20. En cuanto a la acción extraordinaria de protección presentada por las cooperativas accionadas, asegura que no se ha violado el derecho a la tutela judicial efectiva *“ya que se cumplió con los principios de inmediación y celeridad”*. Asimismo, señala que la sentencia se encuentra debidamente motivada, que *“el Juez describe el hecho que es materia de la acción de protección en el Considerando Sexto, al constatar que ante situaciones fácticas iguales, uno de los sujetos de la relación ha sufrido un trato diferente, sin mediar razón que lo justifique y está sustentada (...) en el artículo 341 de la Constitución de la República”*, que se relaciona con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 ibídem.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

3.1. Sobre la acción extraordinaria de protección de la Procuraduría General del Estado

22. Para iniciar el análisis del caso, esta Corte Constitucional encuentra necesario pronunciarse sobre la legitimación activa de las personas jurídicas públicas en esta garantía jurisdiccional. Con relación a este punto, en la Sentencia No. 0838-12-EP/19 este Organismo resolvió que *“las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal (...)”*.
23. De la revisión de la demanda que contiene la acción extraordinaria de protección, esta Corte identifica que la principal alegación sobre violación de derechos por parte de la Procuraduría General del Estado es la falta de notificación de la providencia que calificó la acción de protección (de 10 de enero de 2012) y de la que fijó día y hora –por segunda vez– para llevar a cabo la audiencia pública (de 26 de enero de 2012).
24. Lo anterior, aseguran los abogados de la entidad accionante, dejó en indefensión a la Procuraduría General del Estado y a la Agencia Nacional de Tránsito y violentó la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica y las garantías del debido proceso previstas en el artículo 76, numerales 1 y 7, literal a), de la Constitución.
25. De lo anterior, se verifica que los derechos precitados son derechos de protección en su dimensión procesal. En consecuencia, a este Organismo le corresponde analizar la alegada violación antedicha.
26. En ese sentido, se debe tomar en cuenta que el debido proceso es un derecho de protección y un principio constitucional esencial, al que se lo debe reconocer como un conjunto de derechos y garantías que determinan las actuaciones del poder público frente a las partes que participan en un procedimiento. Una de estas garantías

es la defensa, cuya privación está prohibida durante la tramitación de un procedimiento de cualquier índole.

27. En el caso concreto, mediante providencia de 10 de enero de 2012, entre otras disposiciones, se calificó a trámite la acción de protección, se señaló día y hora para que se lleve a cabo la audiencia pública y se ordenó contar con el Procurador General del Estado, por lo que se dispuso su notificación a través de deprecatorio dirigido a uno de los jueces de lo civil del cantón Quito.
28. Al efecto, según el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en los procesos contra organismos y entidades del sector público, se debe citar o notificar obligatoriamente al Procurador General del Estado. Esta norma también precisa que la citación debe ser ordenada si esta entidad debe intervenir directamente en el proceso o, la notificación, en los demás casos; en los siguientes términos:

“Art. 6.- De las citaciones y notificaciones.- Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento.

Se citará al Procurador General del Estado en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente, y se le notificará en todos los demás de acuerdo con lo previsto en esta ley.

Las citaciones y notificaciones se harán en la persona del Procurador General del Estado o de los delegados distritales o provinciales del organismo.

De no existir tales delegaciones, las citaciones o notificaciones se harán directamente al Procurador General del Estado, en la forma prevista en este artículo” (...).

29. En el artículo precitado también se establece que en los casos en los que se deba contar con el Procurador General del Estado, como fue ordenado por el juez *a quo* en esta causa, la notificación se la debe realizar de forma personal a dicho funcionario o a los delegados distritales o provinciales de la entidad.
30. En este punto cabe entonces estudiar el cargo alegado por la Procuraduría General del Estado, que asegura que se le causó indefensión al no haber sido notificada con las actuaciones jurisdiccionales que se indicaron en líneas anteriores.
31. Observa esta Corte que a fojas 16 del expediente de acción de protección, se desprende la certificación de la “NOTIFICACION (sic) PERSONAL” suscrita por el Licenciado Rodrigo Rueda Jarrín, de la Oficina de Citaciones de la Corte Superior de

Justicia de Quito, en la que consta que el 19 de enero de 2012, a las 15h00, se notificó mediante única boleta y de forma personal al Procurador General del Estado “con el contenido de la PETICIÓN y providencia en ella recaída (...) en el inmueble ubicado en ROBLES 371 Y AMAZONAS”.

32. Sin embargo, del expediente no se puede constatar que la notificación mediante boleta única haya sido recibida por el Procurador General del Estado ni por los delegados distritales o provinciales del organismo. Por lo tanto, la Corte concluye que existen dudas razonables para considerar que la Procuraduría no fue citada debidamente dentro del proceso de acción de protección.
33. Ahora bien, esta Corte deja en claro que no desconoce la fe pública que poseen las certificaciones de los funcionarios encargados de realizar las notificaciones o citaciones en los procesos².
34. Al respecto, si bien se podría señalar que el incumplimiento de los requisitos del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado es un asunto que, a primera vista, no es materia de análisis de este Organismo, no es menos cierto que esta Corte ha determinado que le corresponde analizar cuando una autoridad judicial ha garantizado o no el cumplimiento de normas cuando ello involucre vulneraciones a derechos.
35. En el presente caso, al no haberse notificado en debida forma a la Procuraduría General del Estado se impidió que comparezca al proceso a ejercer el patrocinio de una entidad del Estado. En este punto, le corresponde a este Organismo dilucidar si lo anterior comporta a o no una vulneración a los derechos de la Procuraduría General del Estado.
36. Como lo resolvió esta Corte en la Sentencia No. 1159-12-EP/19, la Procuraduría General del Estado tiene un rol de supervisión en los procesos en los que una entidad del Estado tiene personería jurídica, sin perjuicio de que pueda intervenir como parte³; y, por otro lado, cuando la entidad carece de personería jurídica, la Procuraduría tiene la función de representarla.
37. En este caso se observa que la Agencia Nacional de Tránsito del Ecuador, al ser una entidad con personería jurídica⁴, tenía la capacidad de comparecer a la acción de protección y ejercer directamente su defensa. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso 1159-12-EP, en la presente causa, ante la falta de citación⁵ a la

²Revisar la Sentencia No. 292-15-SEP-CC, emitida en el caso No. 0195-12-EP. Corte Constitucional del Ecuador.

³Artículo 3, literal c), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

⁴Artículo 16 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

⁵A fojas 17 del expediente de origen, consta una certificación de que el 19 de enero de 2012, a las 15h24, mediante “UNICA (sic) BOLETA, entregada a SECRETARIA” se notificó a la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, “con el contenido de la PETICIÓN y providencia en ella recaída”. Sin embargo, tal como ocurre con la supuesta notificación a la

Agencia Nacional de Tránsito y notificación a la Procuraduría General del Estado, no comparecieron ninguna de las dos entidades a la acción de protección. Y, como bien se ha señalado previamente, la Procuraduría General del Estado tiene la atribución de participar en los procesos como parte “en defensa del patrimonio nacional y del interés público”.

38. Por lo tanto, para la parte demandada no existió la posibilidad de defenderse, presentar y contradecir los argumentos de la contraparte, plantear excepciones y presentar pruebas (elementos del derecho a la defensa⁶).
39. Cabe mencionar que la no interposición del recurso de apelación por parte de la Procuraduría General del Estado, contra la sentencia de 24 de abril de 2012, no es atribuible a su negligencia, pues no fue notificada con ninguna actuación de la acción de protección.
40. Ahora bien, como se mencionó previamente, la Procuraduría también alegó en su demanda que la Agencia Nacional de Tránsito no fue notificada con las actuaciones procesales ya referidas, lo que la dejó, de igual manera, en indefensión. Al respecto, la Corte anota que el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción extraordinaria de protección “*puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial*”.
41. En consecuencia, analizar supuestas vulneraciones de derechos de la Agencia Nacional de Tránsito, entidad que no presentó una acción extraordinaria de protección, escapa de las competencias de este Organismo.
42. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la falta de notificación a la Procuraduría General del Estado por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, vulneró la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República.
43. Finalmente, esta Corte deja constancia de que en cuanto a los demás derechos constitucionales que la Procuraduría señala como vulnerados, no se han desarrollado argumentos que permitan a este Organismo analizar la actuación jurisdiccional, pues como se desprende del texto de la demanda, aquellos fueron meramente enunciados, lo cual impide que esta Corte efectúe el control precitado e identifique si existe vulneraciones de derechos; así, pese a haberse realizado un esfuerzo razonable, se encontró que los argumentos de la demanda giran en torno a la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República. Por otro lado, esta

Procuraduría General del Estado, no existe constancia procesal de que la Agencia Nacional de Tránsito haya *recibido* la notificación con la acción de protección.

⁶Ver la Sentencia No. 1660-13-EP/19 (párrafo 27). Corte Constitucional del Ecuador.

Corte tampoco encuentra elementos suficientes que comporten una posible violación de los mismos.

3.2. Sobre la acción extraordinaria de protección de las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”

44. Para iniciar el análisis de la acción, esta Corte Constitucional estima indispensable referirse a los antecedentes de la proposición de la acción extraordinaria de protección por parte de las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”.
45. Como se relató en los antecedentes del presente fallo, el Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, en sentencia de 24 de abril de 2012, resolvió aceptar la acción de protección y dispuso a las accionadas, entre otros, que regulen el pasaje de conformidad con las distancias que cobran otras operadoras⁷.
46. Contra esta sentencia, el 30 de mayo de 2012, los representantes legales de las cooperativas de transporte demandadas propusieron acción extraordinaria de protección. De esta manera, previo a emitir pronunciamiento de fondo, corresponde analizar las características de la resolución cuestionada y definir si constituye una decisión susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección por parte de los referidos accionantes.
47. Al respecto, el artículo 94 de la Constitución de la República establece:

*“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. **El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.***
48. En el presente caso, se observa que de la decisión dictada en primer nivel, el 27 de abril de 2012 los entonces actores solicitaron su aclaración y ampliación, petición que fue atendida y resuelta en providencia de 3 de mayo de 2012. Por su parte, las cooperativas demandadas no pidieron aclaración ni ampliación y tampoco interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primer nivel, recursos previstos dentro de una acción de protección.
49. Así, se evidencia que las cooperativas accionantes no agotaron el recurso de apelación como lo exige el artículo 94 de la Constitución de la República; recurso que está previsto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

⁷Esta Corte observa que a fojas 19 y vlt. y 20 constan las diligencias de citación realizadas a las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”, en la que consta la recepción de las tres boletas de citación (de cada cooperativa) por parte de la secretaria de las cooperativas.

Constitucional⁸ como un medio de impugnación para las sentencias emitidas dentro de una acción de protección.

50. A pesar de lo indicado, el 19 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite esta acción extraordinaria de protección, lo que evidencia que en su momento no se verificó si la presente acción cumplía con los requisitos necesarios para que posteriormente el Pleno determine su procedencia o no.
51. En relación con lo anterior, en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la Corte Constitucional puntualizó que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no podrán ser revisados una vez que se haya agotado esa fase y se deberá dictar sentencia en la que se analizará el fondo del asunto.
52. Al respecto, en la sentencia 1944-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció una segunda excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal, en los siguientes términos:
 - “40. (...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.
 41. Sin perjuicio de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito”. (El énfasis consta en el texto original).
53. En el caso que nos ocupa, esta Corte verifica que las cooperativas accionadas no agotaron el recurso de apelación contra la sentencia de primer nivel y, como se indicó en líneas anteriores, este recurso está previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como medio de impugnación para las sentencias emitidas dentro de una acción de protección.
54. Además, en su demanda, las cooperativas accionantes no argumentaron ni demostraron que el recurso de apelación fuera inapropiado o ineficaz, ni que la falta de interposición dentro del término legal no fuera atribuible a su negligencia.
55. Es decir, en el presente caso, si bien la decisión impugnada se trata de una sentencia, no cumple con uno de los requisitos constitucionales de la acción, esto es el

⁸Artículos 8, numeral 8, 24 y 168, numeral 1.

agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, tal como lo establece el artículo 94 de la Constitución.

56. Esta calificación, como bien lo determinó este Organismo en la sentencia 1944-12-EP/19, *“incluye, por tanto, que sea una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia sobre la cual se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos no fuere producto de la negligencia del legitimado activo”*.
57. Por los argumentos expuestos, esta Corte concluye que no se ha cumplido con uno de los requisitos básicos de la acción extraordinaria de protección, que configuran a esta garantía como extraordinaria según el artículo 94 de la Constitución, lo que le impide a este Organismo pronunciarse sobre los méritos del caso y rechaza por improcedente la demanda presentada por las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”.

IV. 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 resuelve:

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría General del Estado y declarar la vulneración del derecho a la defensa, por lo que, como medidas de reparación, se ordena lo siguiente:
 - 2.1. Dejar sin efecto la sentencia de 24 de abril de 2012 y su auto de aclaración y ampliación de 3 de mayo de 2012, emitidos por el Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro.
 - 2.2. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, esto es hasta la providencia de 10 de enero de 2012, por lo que se ordena devolver el expediente al Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro, o al que haga sus veces, a fin de que por sorteo otro juez conozca y ordene que se practique la notificación a las partes procesales y se señale nuevo día y hora para la audiencia pública, de conformidad con lo analizado en esta sentencia y lo ordenado en la providencia de 10 de enero de 2012, de modo que se garantice el derecho a la defensa. Cumplido lo anterior, se deberá continuar con la sustanciación de la garantía jurisdiccional.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes, dos votos salvados, de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 09 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 994-12-EP/20

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

4. La Corte Constitucional aprobó por mayoría de seis votos, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente al caso No. 994-12-EP, por la que se aceptó la acción extraordinaria de protección planteada por la Procuraduría General del Estado sentencia de 24 de abril de 2012 y auto de aclaración y ampliación de 03 de mayo, ambos expedidos por el Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, dentro de la causa de acción de protección No. 08304-2012-0001. En la referida sentencia de acción de extraordinaria de protección, la Corte Constitucional también rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por las Cooperativas de Transporte “La Costeñita” y “Pacífico”, parte accionante en la causa de origen, esto es, en la acción de acción de protección.

5. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte, sin embargo, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

6. Tal como quedó explicado en la sentencia de mayoría, la Procuraduría General del Estado alegaba en su demanda que al haberse dictado las decisiones que impugna, es decir la sentencia de 24 de abril de 2012 y la providencia que la aclara y amplía de 3 de mayo del mismo año, *“no se ha respetado el debido proceso, la seguridad jurídica y ha dejado en indefensión a los demandados, ya que los mismos no han sido notificados en forma legal con las fechas de las audiencias públicas”*.

7. Añadió que la providencia de 10 de enero de 2012, en la que se calificó la acción de protección, se señaló por primera vez día y hora para que se lleve a cabo la audiencia pública y se ordenó el deprecatorio para citar en Quito a la (hoy) Agencia Nacional de Tránsito y notificar a la Procuraduría General del Estado. De allí la entidad señaló que *“jamás ha sido notificada en forma legal al señor Procurador General del Estado, sin embargo de lo cual aparece una razón de fecha 19 de enero de 2012 a las 15h00, suscrita por el licenciado Rodrigo Rueda Jarrín que dice haber dejado una boleta al Procurador General del Estado (...) en persona, situación esta que no se encuentra acreditado (sic) en derecho”*, ya que, asegura, no hay una firma de recepción por parte del Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, como lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de esta entidad.

8. De igual manera, señalaba en la demanda que la providencia de 26 de enero de 2012, en la que el juez de primer nivel nuevamente señaló fecha para la audiencia pública¹, tampoco fue notificada a la Agencia Nacional de Tránsito ni a la Procuraduría General del Estado, lo que les dejó en “*completa indefensión, sin embargo de la cual se ha llevado a efecto la audiencia pública, se ha dictado sentencia (...)*”, lo que violaba a su juicio el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva.

9. En la sentencia de la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional determinó que en la Sentencia No. 0838-12-EP/19 este Organismo resolvió que “*las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal (...)*” y que de la revisión de la demanda, la Corte Constitucional identificó que la principal alegación sobre violación de derechos por parte de la Procuraduría General del Estado es la falta de notificación de la providencia que calificó la acción de protección (de 10 de enero de 2012) y de la que fijó día y hora –por segunda vez– para llevar a cabo la audiencia pública (de 26 de enero de 2012).

10. A mi criterio, es necesario efectuar algunas precisiones jurídicas sobre el ejercicio del derecho constitucional al debido proceso (**Art. 76, núm. 7**) de los procesos constitucionales que se efectúan ante jueces de primera instancia, concretamente en lo atinente a las garantías de no ser privados de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (**letra a**), de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de dicha defensa (**letra b**) y de ser escuchados en el momento oportuno y de igualdad de condiciones (**letra c**).

11. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGCC), establece en su artículo 7, como uno de los principios procesales aplicables a la justicia constitucional, el **principio de formalidad condicionada**. De acuerdo a la norma en comento, los jueces y juezas tienen el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. De tal manera, no se puede sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades.

12. En ese sentido, la formalidad condicionada constituye una máxima de optimización procesal que ha de orientar el comportamiento de los operadores jurisdiccionales para alcanzar los fines de las garantías jurisdiccionales, esto es, la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

13. Sin embargo, esta formalidad condicionada debe obligatoriamente cumplirse a la luz del debido proceso constitucional y de sus garantías. Si un juzgador aplica la formalidad condicionada en forma aislada y sin garantizar el debido proceso de las

¹ En esta providencia se señala nuevamente día y hora, para que tenga lugar la Audiencia Pública, el día martes 14 de febrero de 2012, a las 09h00.

partes, dicho principio puede más bien llegaría a lesionar la tutela judicial efectiva de las partes procesales.

14. En este sentido, la formalidad condicionada es un *principio - deber* de adecuar las formalidades del proceso constitucional en la búsqueda de la justicia constitucional. Dicho principio no puede ser aplicado ni concebido por los jueces y juezas para desconocer, menoscabar o soslayar las garantías de defensa de las personas o entidades demandadas, así como tampoco constituye un principio de favorabilidad de las pretensiones de fondo de los accionantes. Es un principio de justicia constitucional y no de resquebrajamiento de la igualdad procesal

15. Este contexto nos lleva al comportamiento que deben observar los jueces y juezas de instancia al momento de calificar una demanda de garantía, conforme lo determina el artículo 13 de la LOGJCC. En dicho auto interlocutorio, se establece en el numeral 3 como una de las obligaciones de jueces de primer nivel, “*La orden de correr traslado con la demanda a las personas que deben comparecer a la audiencia*”. Y es que en el auto de calificación de la demanda, el numeral 2 establece la obligación del juzgador para fijar el día y la hora en que se efectuará la audiencia.

16. La orden de correr traslado con la demanda a la que se refiere el indicado numeral tres constituye, en términos del derecho procesal general, el acto de citación con la demanda. El acto de citación con la demanda es, sin duda alguna, uno de los actos procesales más importantes que permite el ejercicio del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa. La citación con la demanda, sea en los procesos constitucionales, o en los procesos judiciales de otro tipo de materias, permite que los demandados no sean privados de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, que cuenten con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de dicha defensa y que puedan ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

17. La citación, para que resulte efectiva y garantice adecuadamente la defensa, debe hacerse en **legal y debida forma**. Cuando hablamos de la citación **legal**, nos referimos a cómo el legislador ha establecido las formas procesales para que cumpla dicha citación. En materia de justicia constitucional, la citación es *legalmente* distinta a las formas cómo se cumplen con la citaciones en la justicia ordinaria, pues basta con revisar las normas que regulan la citación en el Código Orgánico General de Procesos².

18. En el caso de la LOGJCC, el artículo 8 numeral 4 determina, dentro de las normas comunes a todo procedimiento constitucional, que las “*4. Las notificaciones se harán por los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez, de la persona legitimada activa y de la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión. De ser posible se preferirán medios electrónicos*”.

² Véase Código Orgánico General de Procesos (R.O. suplemento No. 506, 22 de mayo del 2015), desde artículo 53 hasta artículo 64.

19. Obsérvese que dicho numeral 4 hace referencia a *notificaciones*, y no a *citación con la demanda*. Esta diferencia, si bien en la teoría procesal podría ser técnicamente relevante, en la práctica aplica el principio de formalidad condicionada, de manera que los jueces constitucionales tienen la razonable costumbre de ordenar la *citación* con la demanda a través de *los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez*. De allí que en los procesos constitucionales, la citación **legal** se cumple *lato sensu* de conformidad a lo establecido por el artículo 8 numeral 4.

20. Sin embargo, no basta con que la citación con la demanda sea **legal**, sino que también se efectúe en **debida forma**. La citación en debida forma, *prima facie* parecería un concepto jurídico indeterminado, pero en realidad no lo es.

21. La citación en **debida forma** consiste en una conducta de buena fe que adopta el funcionario judicial al momento de cumplir una diligencia de este tipo. Esta conducta se materializa, por ejemplo, cuando al momento de entregar físicamente una demanda o, al remitir electrónicamente tal citación al demandado por medios digitales, lo hace de tal manera en que procura que dicho demandado conozca claramente de tal entrega, pues no es un documento cualquiera sino una citación con una demanda.

22. La citación física o electrónica de una demanda, por tanto, no puede ser concebida como si se tratase de cualquier tipo de correspondencia. Debe dársele la importancia formal y conductual de lo que implica para ese demandado saber exactamente qué es lo que está recibiendo, en tanto constituye un acto *semi-solemne*. Esta conducta de buena fe también debe ser observada por los funcionarios judiciales y por los accionantes en otros tipos de citación, por ejemplo, cuando se cita por boletas o por medios de comunicación conforme establece el Código Orgánico General de Procesos.

23. La citación en debida forma *complementa* la citación legal y materializa el derecho al debido proceso en las garantías de defensa.

24. No debe desconocerse la fe pública de la cual se encuentran investidos los funcionarios judiciales que cumplen con esta importante tarea. Pero, siendo pragmáticos, pueden producirse situaciones en la vida real en donde se presenten, **caso a caso**, ciertas dudas razonables respecto de que una citación se hizo conductualmente en debida forma y aun así ser legal. Justamente en estos casos, y más aún en procesos constitucionales en donde se litigan derechos constitucionales, es cuando el juzgador debe intensificar su atención, redoblar esfuerzos y detectar si en una causa bajo su competencia se llegasen a presentarse tales dudas razonables que ensombrezcan la diligencia de citación. Eso sí, aún en esos casos y sobre todo frente a garantías jurisdiccionales, es obligación de los jueces aplicar paralelamente principios de la justicia constitucional tales como la celeridad, la concentración y el saneamiento.

25. La citación **no** es una *mera* formalidad, es una solemnidad sustancial y un presupuesto procesal del proceso. Cuando un demandado, así sea una institución o entidad del Estado, no es citado en legal y debida forma, se produce un escenario fáctico

en donde se sacrifica la justicia, se diluye la legitimidad del fallo judicial y queda en entredicho la autoridad moral del juez.

26. En el caso de garantías jurisdiccionales y concretamente cuando son las instituciones o entidades del sector público las demandadas, la citación en debida forma se vería satisfecha, por ejemplo, cuando el citador, además de sentar la correspondiente razón que dispone la ley, logra incorporar al expediente judicial sellos, improntas, distintivos, marcas o firmas legibles institucionales que demuestren, fuera de toda duda razonable, que se recibió tal demanda a través de ventanillas de recepción, en forma de citación procesal.

27. Dentro de la causa **994-12-EP**, la decisión de mayoría sostuvo que en el expediente no se pudo constatar que la notificación mediante boleta única fue recibida por el Procurador General del Estado ni por los delegados distritales o provinciales del organismo. Esta cuestión puede resultar relativa en tanto no es absolutamente imprescindible que tales autoridades reciban, literalmente en sus manos, la citación con la demanda. Sin embargo de lo indicado, en este caso concreto, sí existieron dudas razonables que llevaron a pensar que la Procuraduría General del Estado no fue citada en debida forma, más aun mediando una diligencia de deprecatorio desde el cantón Eloy Alfaro a los jueces de la ciudad de Quito. Tal cuestión tomó relevancia constitucional, además, porque la Agencia Nacional de Tránsito tampoco pudo comparecer a la audiencia convocada por el juez de primer nivel.

28. En suma, considero que la Procuraduría General del Estado no fue citada en debida forma por parte del Juzgado Cuarto de lo Civil, Mercantil y de Garantías Penales de Esmeraldas, con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro y que el juez de primer nivel no actuó con la suficiente diligencia para preservar que en la prosecución de la causa, se cuente adecuadamente con la participación de las entidades legitimadas pasivas, a pesar de las persistentes dudas razonables constantes en la diligencia de citación que obran del proceso.

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 994-12-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 08:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 994-12-EP/20

VOTO SALVADO
Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 994-12-EP/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 9 de diciembre de 2020 con el voto favorable de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; el voto concurrente del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez; el voto en contra del juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría; y los votos salvados del juez constitucional Alí Lozada Prado y mío.
2. La sentencia analiza una acción extraordinaria de protección planteada por la Procuraduría General del Estado, (en adelante, “la Procuraduría”) dentro del proceso No. 08304-2012-0001, signada ante esta Corte con el No. 994-12-EP. La Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección y, en consecuencia, (1) declarar la vulneración del derecho a la defensa; (2) dejar sin efecto la sentencia de 24 de abril de 2012 y su auto de aclaración y ampliación de 3 de mayo de 2012; y (3) retrotraer el proceso hasta la providencia de 10 de enero de 2012, a fin de que por sorteo otro juez conozca y ordene que se practique la notificación a las partes procesales y se señale nuevo día y hora para la audiencia pública.
3. Para llegar a esa resolución, en el análisis de la sentencia se sostiene que, a pesar de que existe la certificación de la Oficina de Citaciones de la Corte Superior de Justicia de Quito de que se notificó mediante única boleta y de forma personal al Procurador General del Estado, no existe constancia de que dicha boleta haya sido recibida por el mencionado funcionario, ni por sus delegados distritales o provinciales. Así, determina que “*existen dudas razonables para considerar que la Procuraduría no fue citada debidamente dentro del proceso de acción de protección*” [énfasis añadido].
4. Estoy en desacuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección y me aparto del análisis realizado por las siguientes consideraciones:
5. **Primero**, considero que la forma en que la sentencia de mayoría entiende la notificación a la Procuraduría en los procesos de garantías jurisdiccionales, no es acorde a los principios constitucionales que rigen a las garantías ni respeta la normativa procesal aplicable.

6. En el párrafo 37 de la sentencia de mayoría se señala que se debía citar a la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante, “ANT”) y en el párrafo 32 se afirma incluso que *“la Procuraduría no fue citada debidamente”*. Además, en la sentencia se indica que la notificación a la Procuraduría se debe realizar *“de forma personal a dicho funcionario o a los delegados distritales o provinciales de la entidad”* en virtud de lo determinado en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (en adelante, “LOPGE”).
7. El artículo 86 numeral 2 literal d) de la Constitución establece que, en materia de garantías jurisdiccionales, *“d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.”* El mismo artículo en su numeral e) establece además que en estos procesos *“e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho”*. En concordancia con lo establecido en la Constitución, el artículo 8 de la LOGJCC establece como norma común a los procedimientos de garantías jurisdiccionales que *“4. Las notificaciones se harán por los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez, de la persona legitimada activa y de la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión. De ser posible se preferirán medios electrónicos”*. En este artículo se reitera una vez más que no serán aplicables *“las normas procesales ni aceptables los incidentes que tiendan a retardar el ágil despacho de la causa”*.
8. De estas normas se desprende expresamente que en los procedimientos de garantías no es necesario realizar citaciones a las autoridades o personas demandadas, como erróneamente se afirma en el párrafo 37 del proyecto de mayoría, sino que únicamente basta con que sean notificadas a través de los medios más eficaces al alcance del juzgador. Esto se evidencia además en el artículo 10 de la LOGJCC que indica que en la demanda de garantías únicamente se debe incluir *“4. El lugar donde se le puede hacer conocer de la acción a la persona o entidad accionada”*, así como en el artículo 13 de la LOGJCC que, al referirse a la calificación de la demanda de garantías, establece que el juez o jueza dispondrá *“3. La orden de correr traslado con la demanda a las personas que deben comparecer a la audiencia”* y no la orden de citar al legitimado pasivo.
9. Estas disposiciones responden al carácter sencillo, rápido y eficaz que debe revestir a las garantías jurisdiccionales de conformidad con el artículo 86, numeral 2, literal a de la Constitución. En aplicación de estas normas, en los procesos de garantías, la formalidad de las notificaciones se reduce para que estas se puedan realizar a través de los medios más eficaces, al punto que no es necesaria la realización de una citación que cumpla las formalidades establecidas en el artículo 53 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)¹.

¹ Art. 53.- Citación. La citación es el acto por el cual se le hace conocer a la o al demandado el contenido de la demanda o de la petición de una diligencia preparatoria y de las providencias recaídas en ellas. Se

10. Además de que expresamente la Constitución y la LOGJCC se refieren únicamente a la notificación de la autoridad o persona demandada, en la práctica, el requerir una citación, considerando las formalidades asociadas a este acto y el tiempo que demora en realizarse, implicaría la aplicación de una norma procesal que retrase indebidamente el despacho de las garantías, cuestión prohibida por los artículos 86 numeral 2 literal e) de la Constitución y 8 numeral 5 de la LOGJCC.
11. A pesar de tratarse de una acción de protección, la sentencia de mayoría sostiene que la notificación a la Procuraduría debe realizarse *“de forma personal a dicho funcionario o a los delegados distritales o provinciales de la entidad”* en virtud de lo determinado en el artículo 6 de la LOPGE.
12. Sobre la base de los fundamentos expresados en el presente voto salvado, en mi criterio la notificación a la Procuraduría en casos de garantías jurisdiccionales se debe realizar en observancia de las reglas de la LOGJCC y no del artículo 6 de la LOPGE. Si bien la LOPGE es ley supletoria a la LOGJCC², en la sustanciación de garantías jurisdiccionales la notificación debe darse a través de los medios más efectivos y sin formalidades adicionales por las siguientes razones:
 - i. Se debe recurrir a la supletoriedad únicamente cuando la ley principal no regula el asunto. Sin embargo, en este caso, la notificación se encuentra regulada claramente en la LOGJCC por lo que no es necesario acudir a una ley supletoria.
 - ii. El artículo 8 número 4 de la LOGJCC es concordante con el artículo 86 de la Constitución y busca dar un efecto útil a la norma constitucional que a su vez procura hacer más eficaces las notificaciones que se efectúen en los casos de garantías.
 - iii. La aplicación de una norma procesal que retrase indebidamente el despacho de las garantías jurisdiccionales es una cuestión prohibida por los artículos 86 numeral 2 literal e) de la Constitución y 8 numeral 5 de la LOGJCC.

realizará en forma personal, mediante boletas o a través del medio de comunicación ordenado por la o el juzgador. Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto al que haya concurrido. Si la o el actor ha proporcionado la dirección de correo electrónico de la o del demandado, la o el juzgador ordenará también que se le haga conocer a la o al demandado, por correo electrónico, el extracto de la demanda y del auto inicial, de lo cual, se dejará constancia en el sistema. Esto no sustituye a la citación oficial. Toda citación deberá ser publicada en la página web del Consejo de la Judicatura, a través de los medios electrónicos y tecnológicos de los que disponga la Función Judicial.

² LOGJCC, DISPOSICION FINAL.- En todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código de Procedimiento Penal y Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en lo que fueren aplicables y compatibles con el Derecho Constitucional.

- 13. Segundo**, la sentencia determina que no se le citó a la ANT dado que, si bien en el expediente consta una certificación de que la boleta fue entregada “*con el contenido de la PETICIÓN [la demanda de acción de protección] y [la] providencia en ella recaída*”, no existe una constancia de que la institución accionada haya recibido la boleta. Al respecto, considero que la sentencia de mayoría utiliza la falta de constancia de la recepción de las boletas como fundamento para poner en duda la fe pública de la certificación según la cual se notificó a la Procuraduría y a la ANT. En mi criterio, no existen razones suficientes para sostener que la falta de constancia de la recepción sea suficiente para contradecir la fe pública de la que están investidos los citadores o quienes realicen esta tarea por encargo.
- 14.** A esto se suma el que la sentencia realiza un análisis que ni siquiera fue alegado por la Procuraduría. En la demanda de esta acción sólo se sostiene que a la ANT no se le notificó con la providencia que señala una nueva fecha para el desarrollo de la audiencia pública, pero no se alega la falta de notificación de la primera providencia que califica la demanda.
- 15.** La sentencia de mayoría se fundamenta en “*la falta de citación a la Agencia Nacional de Tránsito*” para aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría y declarar la vulneración del derecho a la defensa. Este análisis no sólo se aparta de lo alegado por la entidad accionante, sino que, además, evidencia que la supuesta vulneración podría encontrarse en la falta de notificación a la ANT, mas no en la falta de notificación a la Procuraduría. En mi criterio, la ANT es la entidad que, al tener personería jurídica, debía ejercer la defensa en el proceso, en su calidad de institución accionada³. Toda vez que la ANT no presentó la acción extraordinaria de protección, el análisis de la sentencia de mayoría excede los límites de este caso.
- 16.** Por las razones expuestas, respetuosamente disiento de la decisión de mayoría, y considero que no correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por la Procuraduría General del Estado.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ De conformidad con la sentencia 1159-12-EP/19, “*las entidades estatales con personería jurídica pueden ejercer su derecho a la defensa de forma directa en los procesos en que participen y la PGE puede intervenir sólo de forma potestativa. Por lo dicho, la falta de intervención de la PGE no necesariamente afecta el ejercicio de la defensa de las entidades estatales que tienen personería jurídica*” (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 37).

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 994-12-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de diciembre de 2020, mediante memorando No. 207-2020-CCE-DSM-V; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 994-12-EP/20

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto salvado porque, si bien estoy de acuerdo en rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por las cooperativas de transporte, disiento en que se haya aceptado la acción planteada por la Procuraduría General del Estado. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, las resumo en los términos que se exponen en los siguientes párrafos.
2. En la sentencia de mayoría se estableció la vulneración del derecho a la defensa de la Procuraduría General del Estado en la acción de protección N° 08304-2012-0001 por la falta de notificación, tanto de la providencia en la que se calificó la demanda, como de la providencia en que se estableció una nueva fecha para la realización de la audiencia.
3. El razonamiento que llevó a esta conclusión consideró que, si bien en el expediente existe una certificación de la Oficina de Citaciones de la Corte Superior de Justicia de Quito sobre la notificación practicada a la Procuraduría General del Estado y aunque se reconoce la fe pública que otorgan los servidores públicos encargados de realizar las notificaciones o citaciones judiciales, no habría constancia de la recepción de la boleta de notificación por la Procuraduría General del Estado. Ante esta situación, en la sentencia de mayoría se concluye que existen dudas razonables para considerar que la Procuraduría fue notificada y se razona luego bajo el presupuesto de su falta de notificación. De modo análogo se analizó la certificación de notificación practicada a la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por la falta de constancia procesal de que la mencionada agencia recibiera la boleta de notificación.
4. El razonamiento antes mencionado me parece que niega, en la práctica, una de sus propias afirmaciones: la fe pública que otorgan los servidores judiciales encargados de la práctica de las notificaciones. Naturalmente, dicha fe pública no es absoluta, pero para derrotarla es necesario contar con prueba suficiente en su contra, prueba a la que no se ha referido la sentencia de mayoría en este caso.
5. Cabe señalar que la fe que otorgan los referidos servidores es necesaria para la eficacia de la administración de justicia, pues, en su ausencia, los incidentes relativos a la práctica de las actuaciones judiciales podrían incrementarse exponencialmente, comprometiendo su efectividad. Al respecto, se debe considerar que la efectividad de las actuaciones judiciales es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales, particularmente, del derecho a la tutela judicial efectiva.

6. Adicionalmente se debe considerar que la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial era una institución pública que tenía personalidad jurídica, por lo que la falta de notificación a la Procuraduría General del Estado no podía, por sí sola, comprometer el derecho a la defensa de la agencia. No obstante, en la sentencia de mayoría, como se señaló en el párr. 2 *supra*, se declaró la vulneración del derecho a la defensa, exclusivamente por la falta de notificación a la Procuraduría General del Estado.

7. Conforme a los razonamientos anteriores, soy de la opinión que no se debía aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por la Procuraduría General del Estado en el Caso N° 994-12-EP.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 994-12-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 15:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL