

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA DE ADMISIÓN

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

1. ANTECEDENTES:

Mediante auto de fecha 6 de enero 2023 se ordenó: *“(...) En lo principal de la revisión de la demanda, se observa que esta no cumple con los requisitos previstos en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con este antecedente, esta autoridad DISPONE: 1) Que la entidad accionante complete y aclare su demanda conforme a lo dispuesto en el artículo 61, numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para el efecto, se concede el término de cinco días al Ministerio de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, bajo prevenciones de Ley...”*

2. COMPLETAR Y ACLARAR PETICIÓN ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION

2.1. IDENTIFICACION PRECISA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL VIOLADO EN LA DECISION JUDICIAL

AFIRMAMOS QUE EL DERECHO FUNDAMENTAL CUYA VULNERACION SE ACUSA AL TRIBUNAL SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE EL ORO, de fecha 07 de junio de 2022, ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador.

2.2. SI LA VIOLACION OCURRIO DURANTE EL PROCESO, LA INDICACION DEL MOMENTO EN QUE SE ALEGO LA VIOLACION ANTE LA JUEZA O JUEZ QUE CONOCE LA CAUSA

La SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE EL ORO, en la resolución de fecha 07 de junio de 2022, al referirse sobre si el hecho de haberse planteado previamente la acción de protección No. 07334-2021-00844 por parte de Freddy Xavier Jaramillo Vargas a nombre propio en calidad de exgerente de AGUAPAS en contra de la Dirección Regional del Trabajo con sede en Loja, configura o no cosa juzgada sustancial o material en la presente acción de protección No. 07258-2022-00075 planteada por Holger Estuardo Pérez Quezada, actual representante de AGUAPAS en contra de la Dirección Regional del Trabajo con sede en Loja determinó sin fundamentar adecuadamente su decisión, sin respetar las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica y más aún sin pronunciarse de manera clara sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso; de lo expuesto transcribo taxativamente lo motivado por la Sala en cuestión:

“(...) En conclusión pese a ser similares en la identidad de hecho e identidad de materia, existe solo identidad parcial de motivo o persecución (ya que el accionante Fredy Xavier Jaramillo Vargas pretendía se le disponga la devolución de valores de \$ 2.400 dólares de los Estados Unidos de América a título personal), sin embargo no existe identidad subjetiva entre las partes procesales, ya que la acción de protección No. 07334-2021-00844 fue deducida por Freddy Xavier Jaramillo Vargas en calidad de persona natural, e inclusive ese fue el fundamento del juez de primera instancia que conoció la referida acción

para declarar la improcedencia de la misma por no tratarse de la persona jurídica afectada, y no tener la representación jurídica de AGUAPAS. En la acción de protección No. 07258-2022-00075 comparece Holger Estuardo Pérez Quezada, actual representante legal de la empresa pública AGUAPAS en contra de la Dirección Regional del Trabajo con sede en Loja, esto es la persona jurídica a la cual se le impuso la sanción de multa... Por lo expuesto este tribunal determina que no existe cosa juzgada sustancial o material entre estas dos acciones de protección la No. 07334-2021-00844 y la No. 07258-2022-00075...".

La resolución transgrede el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador, debido que no anuncia normas o principios jurídicos en que se funda, y no explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

La garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos es un elemento esencial que permite la configuración del derecho a un debido proceso.

El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución, obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión, a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y, en casos de garantías jurisdiccionales, a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos Constitucionales.

Se debe tener en cuenta que el derecho a ejercer acciones judiciales por la violación de derechos fundamentales, consagrado por la regla contenida en el artículo 86.1 de la Constitución, tiene como principio subyacente primordial al derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, el referido derecho de acción se torna abusivo cuando, el accionante afecta al principio de buena fe procesal.

El que se fundamenta, en lo que a este caso concierne, en el principio de eficacia del sistema de garantías jurisdiccionales, establecido en el artículo 86 número 2 letra a) de la Constitución: la mala fe procesal conspira contra la mencionada eficacia.

Para evitar ese tipo de abuso del derecho (en la activación de garantías jurisdiccionales) el legislador ha expedido la regla legal, prohibiendo la presentación de más de una demanda **contra las mismas personas, por los mismos hechos y con la misma pretensión**. Esta relación entre la regla y el abuso del derecho se colige del artículo 23 de la LOGJCC, que proscribire: Art. 23.- Abuso del derecho. – “La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, **interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas**”.

En consecuencia, los presupuestos a cumplirse son:

- a) **NO podrán presentar más de una vez la demanda de violación de derechos.** Es decir que el adverbio de la negación se antepone a cualquier pretensión, una barrera, un impedimento, simplemente una prohibición expresa.
- b) **Contra las mismas personas: - en** las acciones constitucionales de protección 07334-2021-00844, y 07258-2022-00075, los legitimados pasivos fueron:- La Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja.

- c) **Por las mismas acciones u omisiones:** _ Que se declare la vulneración de los derechos Constitucionales consagrados en el artículo 76 numeral 7, literales a), b), c), h), de la constitución
- d) **Con las mismas pretensiones:** **Acción de Protección 07334-2021-00844**, 1) Que se acepte la presente acción de protección, 2) Que se declare la vulneración de los derechos Constitucionales consagrados en el artículo 76 numeral 7, literales a), b), c), h), de la constitución, 3) Que como medidas de reparación integral – material e inmaterial – procurando devolver a la accionante el estado en el cual se encontraba previo a la vulneración de sus derechos, se disponga: 3.1 Dejar sin efecto las resoluciones MDT-DRTSP7-2021-1643-R4-I-WP, MDT-DRTSP7-2021-0970-R4, MDT-DRTSP7-2021-0644-R4-D-RR, MDT-DRTSP7-2021-0645-R4-D-RR, Y MDT-DRTSP7-2021-0646-R4-D-RR, emitidas por el Director regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, por cuanto el procedimiento llevado a cabo para la emisión de las mismas, transgrede los derechos fundamentales a la Seguridad Jurídica, debido Proceso y Defensa. 3.2) Que, en consecuencia, se deje sin efecto la multa impuesta, y se proceda a la devolución de los valores pagados a la entidad accionada, debiendo devolverse a la suma de \$2.400,00 al señor FREDDY XAVIER JARAMILLO VARGAS, Y la suma de \$4.800,00 a la EMPRESA PÚBLICA DE AGUA, ALCANTARILLADO Y ASEO DE PASAJE AGUAPAS EP. **Acción de Protección 07258-2022-00075**, 1) Que se acepte la presente acción de protección, 2) Que se declare la vulneración de los derechos Constitucionales consagrados en el artículo 76 numeral 7, literales a), b), c), h), de la constitución, 3) Que como medidas de reparación integral – material e inmaterial – procurando devolver a la accionante el estado en el cual se encontraba previo a la vulneración de sus derechos, se disponga: 3.1 Dejar sin efecto las resoluciones MDT-DRTSP7-2021-1643-R4-I-WP, MDT-DRTSP7-2021-0970-R4, MDT-DRTSP7-2021-0644-R4-D-RR, MDT-DRTSP7-2021-0645-R4-D-RR, Y MDT-DRTSP7-2021-0646-R4-D-RR, emitidas por el Director regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, por cuanto el procedimiento llevado a cabo para la emisión de las mismas, transgrede los derechos fundamentales a la Seguridad Jurídica, debido Proceso y Defensa. 3.2) Que, en consecuencia, se deje sin efecto la multa impuesta, y se proceda a la devolución de los valores pagados a la entidad accionada, debiendo la suma de \$7.200,00, a la EMPRESA PÚBLICA DE AGUA, ALCANTARILLADO Y ASEO DE PASAJE AGUAPAS EP.

Así mismo, la SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE EL ORO, en la resolución de fecha 07 de junio de 2022, al referirse sobre la aplicación del Código Orgánico Administrativo dice:

“(...) Esto es, la norma constitucional establece el orden jerárquico de prelación de normas jurídicas, y en caso de conflicto entre normas jurídicas de diferente jerarquía, aplicar la que prevalece, lo cual es importante sobre todo en el Derecho Administrativo, rama del derecho en que existe multiplicidad de normativa emanada de diversas instituciones públicas.

*En el presente caso se debe analizar lo que establece el **Código Orgánico Administrativo C.O.A.**, norma jurídica que regula la actuación y procedimientos de las instituciones públicas, en procedimientos administrativos de carácter sancionatorio:*

- **El Art. 164 del Código Orgánico Administrativo establece lo siguiente: Notificación.** Es el acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos.

La notificación de la primera actuación de las administraciones públicas se realizará personalmente, por boleta o a través del medio de comunicación, ordenado por estas.

La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido.

-Es decir, se analiza que es obligatorio de conformidad con lo establecido en la precitada norma jurídica, que en la primera actuación de la administración pública, NOTIFICAR a una persona, de manera personal, por boleta o por medio de comunicación. Esto se confirma con lo establecido en el Art. 172 bídem, que preceptúa lo siguiente:

- *Art. 172.- **Comparecencia.** La persona interesada, al momento de comparecer al proceso, determinará donde recibirá las notificaciones. Serán idóneos:*

- 1. Una dirección de correo electrónico habilitada.*
- 2. Una casilla judicial ubicada en el lugar en el que se tramita el procedimiento administrativo.*
- 3. Una casilla o dirección postal, únicamente, en los casos en que la administración pública haya habilitado previamente un sistema de notificación por correo certificado.*
- 4. La misma sede de la administración pública, en cuyo caso, el acto administrativo se entenderá notificado a los tres días de que el órgano competente lo haya puesto a disposición de la persona interesada.*

Mientras la persona interesada no haya fijado su domicilio de conformidad con este artículo, la administración pública dejará constancia de esto en el expediente y continuará con el procedimiento.

***Art. 248 Garantías del procedimiento.** El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:*

- 1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.*

2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

- 3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*

- 4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario.*

Art. 255.- Actuaciones de instrucción. *La o el inculpado dispone de un término de diez días para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias. Así mismo podrá reconocer su responsabilidad y corregir su conducta.*

La o el instructor realizará de oficio las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sean relevantes para determinar la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

- Del análisis de esta norma jurídica, se verifica que se debe notificar el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio, se debe separar la función instructora y la función sancionadora, que debe ser ejercida por servidores públicos distintos, no se puede imponer una sanción sin el debido procedimiento, y que la o el inculpado tiene un término de diez días para aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias...

La sentencia impugnada incumpliría con la obligación de explicar la pertinencia de la aplicación de los fundamentos jurídicos a los hechos del caso, esto debido a que la sentencia no contiene congruencia argumentativa, lo cual implica que el juez no contestó motivadamente, los argumentos relevantes alegados por las partes. Se trata, por las razones anotadas, de una motivación incompleta que no cumple con los estándares constitucionales mínimos establecidos en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución.

La Sala no se refirió ni analizó el criterio de especialidad y el cronológico; y, que la Procuraduría General del Estado ha señalado:

*“(...) Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior-especial es incompatible con una norma posterior-general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: *lex posterior generalis non derogat priori specialis*. Con base en esta regla el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto en favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior. Ello introduce una excepción ulterior al principio *lex posterior derogat priori*, ya que este principio desaparece no solo cuando la *lex posterior* es inferior, sino también cuando es *generalis* (y la *lex prior* es *specialis*)”.*

Se infiere que, en el ejercicio de la potestad sancionadora regulada en el Código de Trabajo, deben aplicarse normas del Código de Trabajo, al respecto la Procuraduría General de Estado se ha pronunciado absolviendo consultas efectuadas por distintas entidades que forman parte de la administración pública.

Por lo tanto, respecto al conflicto entre el principio de especialidad y cronológico se puede concluir que, en los procedimientos sancionatorios de interposición de multas se deberá observar lo determinado en el Código del Trabajo o los acuerdos ministeriales emitidos por esta cartera de estado, esto con la finalidad de garantizar el debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento establecida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador y con el carácter supletorio -por remisión expresa-

se deberán aplicar las disposiciones del Código Civil y el Código Orgánico General de Procesos, según lo prescrito en el artículo 6 del Código del Trabajo.

En síntesis, la Corte Constitucional debe considerar que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Ministerio del Trabajo. De esta manera, la sentencia emitida por los miembros del TRIBUNAL SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE EL ORO, trasgreden la ley y va en contra a la Constitución de la República y por sobre todo violenta los derechos y garantías fundamentales como se deja señalado, deben ser enmendados a través de esta Acción Extraordinaria de Protección.

3. PETITUM

Por la facultad que le concede en el artículo 94 de la Constitución de la República; y, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, interpongo la presente Acción Extraordinaria de Protección; y, pretendo señores Jueces de la Corte Constitucional:

- Se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en la Constitución de la República del Ecuador;
- Se acepte la acción extraordinaria de protección deducida y se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia, emitida por los jueces del TRIBUNAL SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE EL ORO.

4.- AUTORIZACIÓN DE ABOGADOS

Autorizo como abogados defensores a los profesionales del derecho: Dr. Robert Blacio Aguirre, Abg. Silvana Silva Cuenca y Abg. Dayana Hidalgo, para que actúen en la presente causa en defensa de los intereses y derechos del Ministerio del Trabajo; y para que, a mi nombre y representación en forma individual o conjunta, presenten cuantos escritos fueren pertinentes con su sola firma hasta culminar el proceso, conforme consta Procuración judicial emitida mediante Oficio No. DRTSPL - GIAJ- MDT- 2023-0003 de 12 de enero de 2023 que adjunto.

5. - NOTIFICACIONES:

Para el efecto las notificaciones que le correspondan al Ministerio del Trabajo las sigo recibiendo en las direcciones electrónicas: coordinacionjuridica@trabajo.gob.ec; robert.blacio@trabajo.gob.ec; silvana_silva@trabajo.gob.ec y dayana_hidalgo@trabajo.gob.ec

Debidamente autorizada,

Abg. Silvana Silva Cuenca
Matrícula Nro.11-2011-199 F.A