



SEÑORES JUECES DE LA SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

Juez Ponente: Dra. Teresa Nuques Martínez

JAIRO ANTONIO CARMONA PINEDA, en mi calidad de representante legal de **CONSUR R7H S.A.**, conforme quedó acreditado en el expediente, dentro de la **acción extraordinaria de protección No. 944-21-EP**, ante ustedes respetuosamente me dirijo y, como alcance a la presente acción, expongo lo siguiente:

I. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRESENTE ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN

1. De conformidad con el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)¹, uno de los requisitos *sine qua non* para admitir a trámite una acción extraordinaria de protección es la **relevancia constitucional del caso**, la cual se verifica a través de los siguientes presupuestos:
 - *Solventar una grave vulneración de derechos;*
 - *Establecer precedentes judiciales;*
 - *Corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional; y,*
 - *Decidir sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.*
2. Es importante advertir, señores Jueces constitucionales, que no necesariamente deben concurrir los cuatro presupuestos antes descritos para admitir a trámite una acción extraordinaria de protección. Esto, toda vez que bastará la presencia de uno de estos elementos, para que el Tribunal de Admisión califique la demanda.
3. En el caso *in examine*, tres de los presupuestos antes descritos están presentes; estos son: **(i)** existencia de una grave vulneración de derechos; **(ii)** inobservancia de precedentes constitucionales; y, finalmente, **(iii)** este caso constituye una oportunidad para que la Corte se pronuncie sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.
4. A continuación, me refiero a cada uno de estos puntos.

(i) Grave vulneración de derechos constitucionales
5. La decisión jurisdiccional objeto de esta acción constituye una grave vulneración a los derechos constitucionales de **CONSUR**, que amerita que la Corte Constitucional los analice

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 62 "...**permite solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.**" (el subrayado y resaltado me pertenecen)



y repare. Los principales derechos vulnerados² son: el derecho a obtener decisiones motivadas y el derecho a la seguridad jurídica.

6. En relación a la vulneración al **derecho a la seguridad jurídica**, esta se evidencia con lo siguiente:

- **La inobservancia del Tribunal Ad Quem de los precedentes de la Corte Constitucional**, principalmente, el contenido en la sentencia No. 140-12-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1739-10-EP, pues el Tribunal pasó a analizar temas meramente contractuales³, aún cuando le estaba prohibido analizar aquello de acuerdo con el fallo referido; y,
- **Al desconocer el órgano jurisdiccional el contenido del artículo 314 de la Constitución**. Esto, dado que, el Tribunal Ad Quem ignora que es una potestad privativa del Gobierno Central el autorizar el cobro de un peaje a propósito de una concesión vial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial, su Reglamento, y las condiciones pactadas en los contratos suscritos, sin que para ello deba consultarle al accionante o a los gremios sindicales.

El Tribunal Ad Quem, como medida de reparación integral, desconoce abiertamente esta norma constitucional, **y pretende conceder una especie de competencia para autorizar el inicio del cobro del peaje, a los sindicatos de choferes profesionales y los Colegios Profesionales del El Oro:**

*“...Disponer que se SUSPENDA de manera INMEDIATA el COBRO DE PEAJE ubicado en el sitio conocido como “EL GARRIDO”, de la jurisdicción del cantón El Guabo, de esta provincia de EL ORO, hasta que la obra haya sido concluida o al menos hasta que la misma tenga un avance considerable, **lo cual será determinado con la participación de las partes accionadas, los amicus curiae que intervinieron en esta acción, esto es los diversos sindicatos de choferes profesionales de El Oro, así como los representantes de los diversos Colegios de Profesionales de nuestra provincia**” (el subrayado y resaltado me pertenecen)*

7. En cuanto a la vulneración al **derecho a obtener decisiones motivadas**, la Corte Constitucional ha sido expresa en señalar que uno de los parámetros para comprobar que una decisión jurisdiccional esté motivada, es que esta no tenga contradicciones internas en su razonamiento.⁴

8. En el presente caso, la decisión cuestionada tiene claras contradicciones internas. En el **considerando 5.1 de la sentencia**, en particular, **en el acápite 3**, el Tribunal reconoce que

² También existe una clara vulneración a los derechos a ejercer actividades económicas lícitas, tutela judicial efectiva y derecho de petición, que han sido desarrollados en la acción extraordinaria de protección.

³ Cfr. Considerando 5.1 de la sentencia.

⁴ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 048-13-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0169-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013; Sentencia No. 343-16-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0620-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 852 de 24 de enero de 2017; Sentencia No. 227-14-SEP-CC, dictada en el caso No. 1269-13-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 423 de 23 de enero de 2015; Sentencia No. 241-12-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0384-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 289 de 15 de julio de 2014.



el peaje sirve, entre otras cosas, como contraprestación a las inversiones, operación, mantenimiento y servicios adicionales en las vías.

9. Adicionalmente, **en el acápite 5**, el órgano jurisdiccional señala que el Ministerio ha actuado en ejercicio de una potestad constitucional y en el marco de la relación contractual con **CONSUR**, al existir un avance de dos kilómetros en la ampliación de la vía, que efectivamente es utilizado por todos quienes transitan por ella.
10. No obstante, **en la parte final del considerando 5.1**, el Tribunal contradice por completo su argumentación y señala que el Ministerio no podía autorizar el cobro del peaje, pues este solo puede activarse cuando la vía esté totalmente terminada y no para financiar tareas de mantenimiento y operación como se establece en la normativa vigente en el país y en el contrato.
11. Por tanto, al existir contradicciones internas en la resolución que resultan incompatibles con la conclusión a la que arriba el Tribunal de Apelación, es claro que la decisión cuestionada contiene un vicio de motivación tal cual lo ha advertido la Corte Constitucional.⁵

(ii) Inobservancia de precedentes constitucionales

12. La Corte Constitucional tiene una línea jurisprudencial sólida respecto a que no es factible discutir asuntos contractuales a través de una acción de protección. Lo dicho se encuentra recogido, entre otros fallos, en la sentencia No. 140-12-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1739-10-EP, en los siguientes términos:

“Naturaleza y ámbito material de la acción de protección

La acción de protección, prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República, es por naturaleza, un mecanismo de protección constitucional respecto de un componente específico de derecho constitucional reconocido a las personas, que haya sido vulnerado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial o de la persona particular. Esta garantía jurisdiccional es, por ende, el objeto natural y propio de protección a los gobernados, y en su teología se relaciona con dos objetivos fundamentales: la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación; de esta manera, se reitera la eficacia y supremacía de los derechos constitucionales.

Por tanto, se descarta que la acción de protección sea procedente en asuntos de estricta legalidad, ni mucho menos vía para conocer y resolver la aplicación o cumplimiento de las disposiciones contractuales, cualquiera que sea su naturaleza.

⁵ Sentencia No. 048-13-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0169-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013; Sentencia No. 343-16-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0620-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 852 de 24 de enero de 2017; Sentencia No. 227-14-SEP-CC, dictada en el caso No. 1269-13-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 423 de 23 de enero de 2015; Sentencia No. 241-12-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0384-12-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 289 de 15 de julio de 2014.



pues para ello, el ordenamiento jurídico ha previsto acciones ordinarias.” (el subrayado y resaltado me pertenecen)

13. Como se observa, la Corte ha sido enfática en señalar que a través de una acción de protección **NO** se puede discutir sobre el cumplimiento o aplicación de las disposiciones contractuales. Aquello, dado que la vía idónea para discutir sobre cumplimiento o aplicación de una determinada cláusula contractual es la justicia ordinaria.
14. Sostener lo contrario como válido, implicaría vaciar de contenido a la acción de protección y permitir que esta garantía se convierta en un mecanismo de reemplazo a la justicia ordinaria, lo cual ya ha sido rechazado por la Corte Constitucional en innumerables ocasiones, como por ejemplo, en las sentencias No. 016-13-SEP-CC⁶, 082-14-SEP-CC⁷, 001-16-PJO-CC⁸, 293-17-SEP-CC⁹ y 1679-12-EP/20.¹⁰
15. En el presente caso, el órgano jurisdiccional accionado inobservó estos precedentes de la Corte Constitucional de manera expresa, pues **pasó a conocer asuntos meramente contractuales -de legalidad- entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y CONSUR**, para llegar a determinar que, a su juicio, no era aplicable la obligación contractual del MTOP de autorización de cobro del peaje.
16. Es decir, el Tribunal de Apelación analizó, prácticamente, la validez y eficacia de las cláusulas del contrato público suscrito entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y **CONSUR**. Esto se corrobora con el contenido del **considerando 5.1 de la sentencia, en particular, los acápites 2, 3 y 5**.

(iii) Asuntos de relevancia y trascendencia nacional

17. El presente caso constituye una oportunidad para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre temas de relevancia constitucional que no han sido abordados a profundidad en el foro, tales como: **(i) la posibilidad de que mediante una acción de protección un ciudadano cuestione un contrato administrativo; y, (ii) si través de una acción de protección, a título de reparación integral, el Juez puede modificar un contrato público o reformar las competencias estatales reconocidas en el texto constitucional**.
18. A partir de esta acción extraordinaria de protección, **la Corte podrá consolidar su línea jurisprudencial constante en la sentencia No. 140-12-SEP-CC**, respecto a la

⁶ Ver la página 18 de la sentencia No. 016-13-SEP-CC.

⁷ “[L]a acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida en la Constitución, así como la vulneración del derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, pues el propio ordenamiento jurídico prevé a través de la normativa correspondiente, el trámite que deberá seguirse para cada procedimiento. En consecuencia, la acción de protección no debe sustituir los demás medios judiciales, dado que en dicho caso la justicia constitucional asumiría potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando no solo las normas relacionadas con cada procedimiento, sino adicionalmente la estructura jurisdiccional del Estado”.

⁸ Ver los párrafos 59, 61, 62 y 65 de la sentencia No. 001-16-PJO-CC.

⁹ Ver la “regla jurisprudencial” dictada en la sentencia No. 293-17-SEP-CC.

¹⁰ Ver el párrafo 58 de la sentencia No. 1679-12-EP/20. La Corte ha reiterado este criterio en la sentencia No. 3-19-JP/20 (párr. 20). En ambas sentencias, la Corte citó algunos precedentes de la Corte, entre los cuales se encuentran las sentencias citadas.



imposibilidad de que, a través de una acción de protección, se conozcan asuntos de índole contractual. De igual manera, este caso servirá para que la Corte Constitucional **amplíe dicha línea jurisprudencial y se refiera a que no es posible que un ciudadano, a través de una acción de protección, cuestione la validez de las cláusulas de contratos públicos.**

19. Además, este caso permitirá que la Corte Constitucional se pronuncie sobre un tema sustancial en materia de garantías jurisdiccionales, **como lo es la reparación integral**. De esta manera, la Corte podrá establecer que, si bien la reparación integral parte del presupuesto de la creatividad del juzgador conforme el artículo 18 de la LOGJCC, este concepto tampoco implica dotar al Juez de una potestad sin límites.
20. Es decir, a título de reparación integral, el Juzgador no puede modificar cláusulas contractuales, o, peor aún, disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias para limitar el ejercicio de una potestad estatal, tal y como sucede en este caso.
21. En la sentencia objeto de esta acción, como medida de reparación integral, el Tribunal **modificó el contrato suscrito entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y CONSUR**; y, además, **restringió el ejercicio de una potestad estatal** -autorización del cobro del peaje-, al determinar que la autorización del cobro del peaje dependerá, básicamente, de la aprobación del demandante y los *amicus curiae*.
22. Tan relevante es el presente caso para la justicia constitucional, que el “precedente” sentado por la Sala de la Familia de la Corte Provincial de Machala está siendo utilizado como argumento **-por el mismo accionante del conflicto subyacente y otras personas- para presentar sistemáticamente acciones de protección, con el propósito de modificar contratos públicos de concesión y restringir el ejercicio de la potestad estatal del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para disponer el cobro de un peaje.**
23. Prueba de aquello, son las acciones de protección **No. 07309-2021-00326, No. 07309-2021-00166 y No. 23281-2021-01355**, entre otras, donde se plantea el mismo problema jurídico, con la misma pretensión y, prácticamente, con argumentos repetidos de la acción de protección subyacente.
24. En este sentido, el que la Corte Constitucional conozca este caso, permitirá la unificación de la jurisprudencia sobre este tema, pues actualmente existen fallos contradictorios sobre esta problemática, lo que genera inseguridad jurídica y pone en riesgo el sistema de concesiones y alianzas público privadas en el ámbito de la vialidad.
25. Incluso, la inseguridad jurídica que provocan estas acciones de protección que se están tramitando de forma sistemática, llega al punto en que el Estado se ve obligado a incumplir contratos, poniendo en riesgo recursos públicos y la potestad del gobierno central para asignarlos.



26. Es importante advertir, señores Jueces constitucionales, **que uno de los temas que aún está inconcluso en la justicia constitucional, son los escenarios en los cuáles procede una acción de protección.** Esto, aún cuando, en ciertos casos, aquello se ha ido delimitando con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
27. En este sentido, **este caso servirá para que la Corte refuerce su línea jurisprudencial sobre este tema¹¹**, y determine qué escenarios deben concurrir para que la acción de protección sea procedente; y, de esta forma, **no se desnaturalice ni se abuse de esta garantía jurisdiccional convirtiéndola en una acción común y ordinaria para tratar todos los asuntos litigiosos.**¹²

II. PETICIÓN

28. Por las consideraciones expuestas, al reunir la acción extraordinaria de protección propuesta los requisitos previstos en el artículo 62 de la LOGJCC y al versar sobre un asunto de relevancia nacional, solicito a esta Corte Constitucional **se sirva admitir a trámite la presente acción.**

III. NOTIFICACIONES

29. Notificaciones que nos correspondan las continuaremos recibiendo en los casilleros electrónicos: pgachet@robalinolaw.com, eaguayo@robalinolaw.com, jdahik@robalinolaw.com.

Por CONSUR R7H S.A como su abogada debidamente autorizada,

Abg. Paola Gachet Otáñez
Mat. 10135 C.A.P.

¹¹ Esta línea jurisprudencial ha sido marcada, entre otras, por las sentencias No. 146-14-SEP-CC (procede cuando existe una práctica confiscatoria, mas no para determinar exclusivamente el justo precio de un bien), 293-17-SEP-CC (no procede para dirimir conflictos respecto de la titularidad del dominio de un bien), 234-18-SEP-CC (procede cuando no se notifica el informe motivado en el marco de un sumario administrativo), 1679-12-EP/20 y 878-11-EP/20 (no procede respecto de asuntos estrictamente laborales), 943-14-EP/20 (procede ante una terminación unilateral de contrato que vulnera derechos constitucionales)), entre otros.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 001-16-PJO-CC, párr. 53. - *"Precisamente, si la acción de protección es una garantía jurisdiccional de protección de derechos constitucionales (denominados así a partir de la dimensión constitucional del derecho), su activación cabe siempre y cuando esté de por medio un desconocimiento del ámbito constitucional del derecho vulnerado; solo en esos casos cabría la invocación de la justicia constitucional, pues no todos los conflictos de derechos que se presentan en la vida real pueden ser ventilados en ese ámbito"* (énfasis añadido). En la sentencia No. 1679-12-EP/20, la Corte Constitucional reiteró este criterio al señalar que "[a] juicio de esta Corte, la acción de protección se desnaturaliza tanto cuando se la utiliza para el planteo de cualquier litis, como cuando se la rechaza de manera automática (...)" (énfasis añadido).