

Causa No. 2070-20-EP
Juez Ponente: Ramiro Ávila Santamaría

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –

GUSTAVO ALFREDO GUERRA AGUAYO, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, dentro de la causa No. 2070-20-EP, ante Ustedes comparezco y manifiesto:

Ha llegado a mi conocimiento el auto de admisión dictado dentro de la causa No. 2070-20-EP, y a través del cual se dispuso la presentación de un informe de descargo debidamente motivado, sobre los argumentos presentados por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP en su Acción Extraordinaria de Protección, en contra de las sentencias dictadas dentro del proceso No. 09281-2020-02356.

Dentro del término concedido para el efecto, presento el siguiente Informe:

1. Cumplimiento del Debido Proceso

En la presente causa se ha respetado el debido proceso y el derecho a la defensa de las partes consagrado en el Art. 76 de la Constitución de la República, en concordancia con el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP ha alegado la existencia de irregularidades procesales durante el trámite de la presente garantía jurisdiccional, ante lo cual es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- 1.1. El término para la práctica de prueba ordenado en primera instancia se encuentra legalmente previsto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Así también el artículo 7 de la LOGJCC establece que el juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales y no podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades. Tanto la práctica de prueba como su término de duración dentro de esta causa cumplió con las disposiciones legales referidas, permitiendo que las partes agreguen documentos, soliciten información a terceros, e incluso que el mismo juzgador solicite la práctica de diligencias; con lo cual la partes han ejercido, sin limitación alguna su derecho a la defensa.
- 1.2. La suspensión de la primera audiencia por la apertura e inicio del término de prueba y su reinstalación cumplió con lo dispuesto en el artículo 14 de la LOGJCC, lo que era necesario para finalizar la diligencia que comenzó el 13 de julio de 2020, razón por la cual el procedimiento de primera instancia es válido, se encuentra apegado a las disposiciones legales aplicables y no evidencia irregularidad de ningún tipo que hubiere podido influir en la decisión de la causa en la instancia superior o constituir vulneración al debido proceso.
- 1.3. Del expediente consta que a la audiencia de 4 de agosto de 2020 comparecieron la parte accionante y parte accionada debidamente representadas por sus procuradores judiciales y defensor técnico respectivamente, audiencia dentro de la cual cada parte expuso sus argumentos, presentó réplica y contrarréplica, ejerciendo su derecho a la defensa y accediendo a la tutela judicial efectiva, conforme lo previsto en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución. El hecho de que la comparecencia de una de las partes haya sido presencial y la otra haya sido telemática no ha afectó el normal desarrollo de la diligencia ni tampoco impidió a ninguna de las partes la debida intermediación con el juzgador, la

oportunidad de contradecir y presentar argumentos, lo que garantizó el debido proceso de ambas partes. Por lo que, las alegaciones de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP respecto de irregularidades en el proceso carecen de fundamento técnico y jurídico, razón por la cual la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas declaró la validez del proceso y no identificó violaciones procesales ni vulneraciones a los derechos de las partes, respetando el trámite establecido en la LOGJCC.

2. Principio de Formalidad Condicionada

La LOGJCC establece dentro de los principios rectores a los procesos constitucionales el de formalidad condicionada en su artículo 4, numeral 7, estableciendo: *“Formalidad condicionada. - La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades.”* La Corte Constitucional en sentencia No. 107-14-SEP-CC CASO de 09 de julio de 2014 ha establecido que: *“es importante considerar que mientras en la justicia ordinaria las formalidades son estrictas debido a que están orientadas a garantizar la seguridad jurídica y el andamiaje que el legislador ha previsto para los temas de mera legalidad, en la justicia constitucional las formalidades son más laxas de modo que puedan garantizar los derechos de las personas y no se vulneren derechos ni garantías a pretexto de simples formalidades.”*

Al parecer a la Empresa Pública no le queda claro o desconoce la esencia y objeto del proceso constitucional al alegar, de igual forma que lo hizo en su recurso de apelación, la existencia de supuestos errores procesales que, en primer lugar no se han verificado; y, en segundo lugar, no han generado ningún tipo de violación ni procesal ni constitucional a los derechos de las partes, dejando en evidencia que su fundamentación en su Acción Extraordinaria de Protección no llega a evidenciar ningún tipo de vulneración.

3. La Acción Extraordinaria de Protección ha sido admitida con base en una premisa falsa

En la providencia de 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión señala que, como fundamento para admitir la presente Acción Extraordinaria de Protección, se ha tomado en cuenta el siguiente alegato de la accionante (EMASEO EP):

“ (...) 13. Adicionalmente sobre el principio dispositivo y el derecho a la defensa, la accionante argumenta que: “ ... al dictar una sentencia excediendo el análisis del caso a hechos que no fueron controvertidos por las partes procesales, no solo vulneran el derecho a la defensa de quien no pudo oponerse a esos señalamientos de forma oportuna, incumpliendo, en adición, la prohibición establecida a los juzgadores de no basar sus decisiones hechos o argumentos no controvertidos por las partes, lo que se traduce en la transgresión del principio dispositivo consagrado constitucionalmente y reconocido ampliamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino que, además atenta contra el derecho a recibir decisiones judiciales motivadas desde que a las mismas les es imputable la falta de lógica y la coherencia como requisitos indispensables para una correcta motivación.”

De la revisión de la pretensión contenida en el escrito de acción de protección de 7 de julio de 2020, se desprende que la legitimada activa no solicitó que se deje sin efecto el proceso de terminación unilateral notificado mediante Oficio N° EMASEO-GG-2020-305-OF de 8 de julio de 2020, hecho que resulta evidente tomando en cuenta que dicho oficio fue notificado un día después de presentada la demanda de acción de protección. Sin embargo, la pretensión cautelar contenida en dicha demanda fue:

“Por otra parte, en virtud de los elementos antes mencionados, y toda vez que se cumplen los presupuestos establecidos en Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito se sirva dictar la siguiente medida cautelar:

Prohibir a EMASEO EP resolver y notificar la terminación unilateral del Contrato No. 017-EMER-LOSNCP-DJ-2018, celebrado el 3 de octubre de 2018, por el período de doce meses, en aplicación de la Disposición Transitoria Décimo Novena de la Ley de Apoyo Humanitario, por existir valores pendientes de pago correspondientes al crédito el cual se encuentra vigente hasta el mes de marzo de 2024.”

Dicha pretensión cautelar fue aceptada dentro de la providencia de calificación de demanda de 9 de julio de 2020. Sin embargo, la misma fue emitida de forma posterior a la notificación del ya referido oficio N° EMASEO-GG-2020-305-OF de 8 de julio de 2020 que notificó el inicio del proceso de terminación.

Mediante escrito de 13 de julio de 2020, la legitimada activa presentó su escrito de reforma a la demanda, en la que reformó su pretensión en los siguientes términos:

“Es vital para la resolución de la presente acción tomar en cuenta como antecedente fáctico la notificación de la terminación unilateral del contrato notificada con el Oficio N° EMASEO-GG-2020-0305-OF, así como la notificación de las multas contenidas en los oficios N° EMASEO ADCT-2020-011-OF y EMASEO -ADCT-2020-0113-OF; lo que ha generado las siguientes vulneraciones y consecuencias fácticas constitucionales y procesales, lo que reforma los antecedentes y vulneraciones ya establecidos en mi demanda y que deberán ser incorporados a la misma :

a. Vulneración al derecho a la seguridad jurídica toda vez que el inicio del proceso de terminación vulnera flagrantemente la prohibición contenida en la Ley de Apoyo Humanitario en su Disposición Transitoria Décimo Novena.

b. Vulneración al derecho a la defensa y al derecho al doble conforme o impugnación ya que las multas correspondientes al mes de mayo fueron notificadas, el mismo día 8 de julio de 2020, mediante oficio N° EMASEO ADCT-2020-013-OF y todavía se encuentran en término para su impugnación; y, cuyo resultado en caso de ser aceptada, dejaría inexistente la causal de terminación.

c. Por otra parte, existen valores pendientes de pago, al haber sido devuelta sin sustento alguno la planilla N° 18 correspondiente al mes de junio de 2020, contraviniendo lo dispuesto en la Ley de Apoyo Humanitario. Dicha planilla fue ingreada nuevamente para su pago.

d. EMASEO EP ha realizado la entrega el día viernes 9 de julio de 2020 una vez calificada esta acción de protección y otorgada la presente medida cautelar, el Acta de Entrega Recepción del Servicio de Administración y Gestión de la Flota con Garantía de Operatividad correspondiente al mes de mayo de 2020, ejecutando y descontando multas que esta autoridad, a través de providencia de 9 de julio de 2020 ordeno suspender, incumpliendo la medida cautelar otorgada.

En tal virtud, y sin perjuicio de las demás pretensiones contenidas en mi demanda, proceeo a reformar mi pretensión cautelar, solicitando en forma adicional lo siguiente:

a. Que se declare la vulneración de los derechos del Consorcio RECOBAQ, se deje sin efecto el oficio N° EMASEO-GG-2020-0305-OF; y, en consecuencia, se deje sin efecto el proceso de terminación unilateral del Contrato N° 017-EMER-LOSNC-P-DJ-2018.

b. Que como Medida de No Repetición se prohíba a la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, iniciar, notificar, resolver y/o terminar de manera unilateral el Contrato N° 017-EMER-LOSNC-P-DJ-2018, mientras esté pendiente el pago del crédito contratado de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Décima Novena de la Ley de Apoyo Humanitario.”

Respecto a la reforma a la demanda, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es clara al otorgar la potestad de modificar la demanda a las partes, y establece:

“Art. 11.- Comparecencia de la persona afectada. - Cuando la acción haya sido presentada por interpuesta persona, la jueza o juez deberá notificar a la persona afectada. Esta podrá comparecer en cualquier momento, modificar la demanda, desistir de la acción o deducir los recursos de ley, aunque no haya comparecido antes.”

Por su parte, el artículo 148 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales ordena:

“Art. 148.- Reforma de la demanda. La demanda podrá reformarse hasta antes de la contestación por parte de la o del demandado. Si después de contestada sobreviene un hecho nuevo, podrá reformarse hasta antes de la audiencia preliminar o única en los procesos de una sola audiencia.

A la reforma de la demanda se acompañarán los medios probatorios que se refieran únicamente a los fundamentos reformados.

La o el juzgador cuidará que la o el demandado pueda ejercer su derecho de contradicción y prueba.”

La precitada norma establece dos presupuestos para que tenga lugar la reforma a la demanda, ya sea antes de la contestación a la demanda, o cuando existan hechos nuevos que sobrevengan el momento de la presentación de la demanda. Dicha reforma se encuentra enmarcada en ambos presupuestos de la precitada norma, y por lo tanto era procedente su análisis.

Finalmente, resulta necesario mencionar que aún cuando no haya existido la reforma a la demanda, los jueces constitucionales, en virtud del principio *iura novit curiae*, nos encontramos facultados para analizar y pronunciarnos sobre aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales, tal y como lo ha mantenido la misma Corte Constitucional en sentencia No. 131-13-SEP-CC, dentro del caso No. 125-13-EP, al señalar que:

“Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio iura novit curia, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar

la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.”

En virtud de lo antedicho resulta evidente que no existe una resolución ajena o que rebase lo pretendido por las partes, tomando en cuenta la reforma a la demanda antes referida, y de la cual tuvo pleno conocimiento la legitimada pasiva (EMASEO EP).

Por otro lado, en este mismo sentido la hoy accionante, manifiesta en el párrafo 74 de su acción extraordinaria de protección que no ha sido notificada con la reforma a la demanda, lo que supuestamente habría vulnerado su derecho de contradicción sobre los argumentos planteados.

En este sentido, de la revisión de la transcripción de las intervenciones de las partes durante la audiencia de acción de protección se desprende que justamente uno de los puntos debatidos fue la procedencia o no de la reforma de la demanda y su pretensión.

Al respecto la legitimada pasiva (EMASEO EP), a través de su procurador judicial, manifestó:

“Gracias su señoría quisiera empezar mi intervención a través de lo expresado en la parte final de la abogada procuradora judicial del consorcio porque realmente es una situación que ha dejado de llamar la atención y ha tenido ya un tinte de preocupar mucho este órgano de la Administración pública el hecho de que se trate en un proceso jurisdiccional constitucional de atropellar el procedimiento como tal ya se dejó anotado su señoría en la audiencia anterior dentro de este proceso constitucional que bajo ningún punto de vista ni la Ley Orgánica de garantías judiciales y Control constitucional así como el Código Orgánico General de Procesos como Norma supletoria en lo que no sea explícitamente tratado por la norma que mencioné inicialmente, prevén la posibilidad ni de reformular la acción, la demanda mucho menos fuera del tiempo más que prudencial probatorio que usted se sirvió disponer dentro de la presente causa (...)

*Habiendo dejado expresa constancia de aquello señor juez, rechazó profundamente a nombre de EMASEO EP que se haya pretendido en esta audiencia introducir pretensiones adicionales que no fueron previamente siquiera notificadas por parte de su autoridad como por ejemplo **que se deje sin efecto una terminación unilateral que no ha sido demandada, que se deje sin efecto ciertos actos administrativos** que no fueron demandados y que no fuimos notificados, que se dicten nuevas medidas cautelares en las que nuevamente el consorcio pretende que se suspendan la potestad de autotutela administrativa para que no se puedan imponer multas frente a los incumplimientos que el consorcio haya cometido. (...)*

Debo de ser enfático en el hecho con la diferencia en el criterio por supuesto de mi contraparte de que en un proceso como éste se pueda acudir a que vaya avanzando las fases procesales incorporar nuevos elementos, nuevas pretensiones reformular la demanda (...)

En tal virtud, resulta evidente que, independientemente del análisis de admisibilidad procesal de la reforma a la demanda en procesos de garantías constitucionales, es falsa la vulneración al derecho a la defensa alegada por EMASEO EP, tomando en cuenta que no solo manifestó expresamente conocer

el contenido de la reforma, sino que presentó sus argumentos de desacargo en ambas instancias y en todas las etapas procesales.

En tal virtud queda claro que ambas sentencias objeto de la presente acción resolvieron los hechos y pretensiones planteadas por las partes, dejando sin sustento las vulneraciones constitucionales alegadas en la acción extraordinaria de protección relativos a el derecho a la defensa y principio dispositivo.

4. **Las resoluciones de primera y segunda instancia cumplen con los requisitos de jurisprudencia constitucional para debida motivación**

Que la argumentación, redacción y motivación de las sentencias no sea del agrado de la accionante (EMASEO EP), esto no implica falta de motivación y menos aún la existencia de vulneración de derechos.

La falta de motivación debe estar plenamente identificada y fundamentada para proceder con la admisión a trámite de una acción extraordinaria de protección. Sin embargo, lo indicado por EMASEO EP en su escrito, no pasa de ser un mero enunciado.

Nuevamente, el auto de admisión resume la supuesta vulneración a la tutela efectiva en los siguientes términos:

“14. La accionante, para argumentar la vulneración al derecho a la tutela judicial manifiesta que basó su recurso de apelación en tres argumentos básicos: Vulneración a tutela efectiva, derecho a la defensa, derecho a la seguridad jurídica, y falta de procedencia de la acción acorde al artículo 42. 1 y 4 de la LOGJCC. En su acción extraordinaria de protección la accionante afirma que ninguno de estos derechos fue analizado por la sentencia de segunda instancia. Sin embargo, en la sentencia de los jueces de segunda instancia realizan, a juicio de la accionante, una argumentación que no responde a los cargos planteados por ella.”

Al respecto, cabe recordar que esta misma Corte ha indicado que: *la motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. No obstante, este requisito constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, contiene parámetros mínimos que deben ser cumplidos. Como la Corte lo ha mencionado en jurisprudencia la motivación en garantías constitucionales, “establece que los jueces tienen las siguientes obligaciones i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”* (Sentencia No. 715-12-EP/20).

Es decir que, si se alega en una Acción Extraordinaria de Protección la vulneración de la motivación, la accionante está en la obligación de probar que alguno de estos tres requisitos no ha sido cumplido; lo que de la lectura del escrito de EMAESEO EP no se encuentra debidamente fundamentado ni evidenciado.

Al contrario de lo argumentado por la accionante y de lo señalado en el auto de admisión, las sentencias de primera y segunda instancia dentro de la causa No. 09281-2020-02356 se encuentran debida y suficientemente motivadas, al cumplir con los requisitos mínimos que exige la jurisprudencia constitucional, sino que contienen cada una de ellas un amplio análisis de los hechos

suscitados y su consecuente vulneración de derechos, lo que fue ratificado por la Corte Provincial, en su sentencia de 29 de octubre de 2020, al indicar:

“En base a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, este órgano judicial establece que la sentencia expedida por el juez constitucional de primera instancia se encuentra debidamente motivada porque identificó, de forma razonable, el tema decidendum del presente caso, es decir, la sentencia impugnada cumplió con cada uno de los tres presupuestos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia N° 436-14-EP/20 de 15 de julio de 2020, que determinan que con la finalidad de que una decisión judicial se encuentre motivada los jueces que conocen de garantías jurisdiccionales deben cumplir Con: i) Enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) Explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) En acciones de protección, realizar un análisis individualizado y pormenorizado para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos; . Por lo tanto, la sentencia de primera instancia cumplió con la exigencia constitucional de verificar la existencia o no de vulneración a los derechos constitucionales de la parte accionante y, en este sentido, determinó que a la parte accionante se le vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica. Adicionalmente, el juez constitucional de primera instancia declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al derecho a la defensa, y del derecho a recibir contestaciones motivadas por parte de las autoridades y funcionarios públicos, conclusiones a las que arribó el juzgador al analizar las contestaciones emitidas por EMASEO a las diferentes peticiones efectuadas por el Consorcio RECOBAQ, que fueron rechazadas en base a criterios jurídicos emitidos por la accionada EMASEO EP. (...)

Por tal motivo, en razón de la interdependencia de los derechos constitucionales también se vulneraron los derechos a la defensa y a tutela judicial efectiva, puesto que la parte accionante no pudo ejercer sus derechos constitucionales en igualdad de condiciones en el proceso que derivó en la terminación unilateral del contrato por parte de EMASEO EP, al ser dejada en indefensión ante la emisión de actos arbitrarios y contrarios a derecho.”

Es decir, han sido debidamente analizados los argumentos planteados por ambas partes, sin que éste ejercicio haya vulnerado el derecho a la tutela efectiva ni a la motivación de la accionante (EMASEO EP) en ninguna instancia, tomando en cuenta además que son los mismos argumentos que EMASEO EP ha venido utilizando para su defensa técnica, desde la primera audiencia, efectuada el 13 de julio de 2020, y que ahora son los mismos que, de manera sorprendente, han sido objeto de su acción extraordinaria de protección, sin fundamentar de manera técnica cuáles son las vulneraciones específicas y el daño sufrido.

5. Conclusiones

- 5.1. No existe vulneración al debido proceso, derecho a la defensa, tutela efectiva o motivación de EMASEO EP, pues este juzgador observó todas las solemnidades durante la tramitación de la causa No. 09281-2020-02356, garantizando el cumplimiento de los derechos de ambas partes, hecho que se verifica en las resoluciones judiciales emitidas, y en cada actuación del mismo expediente.
- 5.2. El estándar de motivación se cumple en las sentencias de primera y segunda instancia. La vulneración a la motivación no ha sido debidamente fundamentada y el solo desacuerdo con la decisión judicial no es motivo suficiente para admitir a trámite una Acción Extraordinaria de Protección.

Petición

En virtud de lo expuesto, solicitaré mi debida intervención ante el Juez Ponente en la que se fundamentará la improcedencia de la presente Acción Extraordinaria de Protección, respecto de la cual solicito desde ya sea rechazada y archivada, con base en los antecedentes y fundamentos señalados y analizados en el presente informe.

Notificaciones

Notificaciones que me correspondan las recibiré en mi correo electronico institucional gustavo.guerra@funcionjudicial.gob.ec

Ab. Gustavo Guerra Aguayo
Juez de Garantías Penales