

República del Ecuador



COPIA CERTIFICADA

18111-2021-00035

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, EL TRIBUNAL SEGUNDO DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA.

Juicio No. 18111-2021-00035

JUEZ PONENTE:GRANIZO MONTALVO CESAR AUSBERTO, JUEZ AUTOR/A:GRANIZO MONTALVO CESAR AUSBERTO SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA. Ambato, lunes 6 de septiembre del 2021, a las 11h39.

VISTOS: Dentro de la acción de protección signada con el número 18111-2021-00035, este Segundo Tribunal de la Sala de lo Civil, Laboral y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua que, en la causa, interviene como órgano Constitucional ordinario, integrado por los señores Jueces Provinciales, Doctores César Aurberto Granizo Montalvo, Presidente y Ponente, Edwin Giovanni Quinga Ramón y Nilo Paúl Ocaña Soria, avoca conocimiento de la presente causa y profiere la siguiente sentencia:

I. Antecedentes

1.1) Identificación de la persona afectada y/o accionante .- Los doctores **Carrasco Flores Diana Carolina** y **Ruiz Pinto Edgardo Lizandro** -en adelante solamente Legitimados activos, Demandantes, Accionantes, Impugnantes, Recurrentes o Apelantes-, con cédulas de identidad y/o ciudadanía números 050334241-2 y 090864733-2, Actual Directora Distrital 18D04 Patate-San Pedro de Pelileo de Salud y Director del Hospital Básico del cantón Baños, respectivamente, quienes no precisan sus generales de Ley ni la circunstancia por la que las entidades estatales son accionantes y/o afectadas, con escrito que corre desde el folio 59 al 69 vuelta, el día miércoles 28 de abril del 2021, a las 16h03', afirman ejercer el derecho a la jurisdicción -que abarca a los de acceso a la administración de justicia y de la tutela judicial efectiva- establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador -en lo venidero sólo CRE-, en relación con el principio de acceso a la justicia constitucional previsto en el precepto 86.1 ibídem, al presentar una demanda de acción ordinaria de protección de derechos, que ha dado inicio a la causa número 18331-2021-00232 en la Unidad Judicial

Multicompetente, con sede en el cantón Baños de Agua Santa, a cargo del doctor Raúl Salomón Castro González -en lo sucesivo solamente señor Juez A-quo-.

1.2) Identidad de la persona, entidad u órgano accionado .- Las personas accionadas, según la demanda, son: “1.1.- ... Dr. LUIS EDUARDO SILVA LUNA, en su calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del Cantón -sic- Baños de Agua Santa. Por ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial. 1.2.- AL DR. DARWIN ROMEO SORIA VACA o a quien haga sus veces, de: Procurador Síndico Del -sic- Gad del Cantón -sic- Baños de Agua Santa ... se servirá Contar -sic- con el Procurador General del Estado, a través de su Directora Regional Dra. María Leonor Holguín Bucheli ...”.

1.3) Descripción del acto u omisión supuestamente violatorio de derechos que produjo el daño.- Concretando de la relación circunstanciada de los hechos, según los Legitimados activos, la situación se reduce a lo que sigue: “3.1.- Es el caso ... que el Ministerio de Salud a través de sus diferentes entidades desconcentradas cuenta, en el cantón Baños de Agua Santa se cuenta -sic- con un total de cinco (5) Establecimientos de Salud -sic- pertenecientes al MSP; los cuales generan en su totalidad un promedio mensual de 238 Kilogramos -sic- de desechos infecciosos, los mismos que por mandato constitucional y del COOTAD es responsabilidad de los municipios realizar la recolección transporte tratamiento y disposición final de los desechos infecciosos , con fecha 4 de abril de 2019, el GAD Municipal del Cantón -sic- Baños, expide una ordenanza inconstitucional e ilegal, mediante la cual en su artículo 5.- **OBLIGA** contratar un Gestor Ambiental LOS GENERADORES DE LOS DESECHOS (ESTABLECIMIENTOS DE SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA UBICADOS EN EL CANTON BAÑOS) y peor aún aprobado por el mismo GAD Municipal del Cantón -sic- Baños, de esta manera ... el GAD Municipal del Cantón -sic- Baños, se rehúsa y omite cumplir con su deber constitucional, aduciendo que dentro de sus atribuciones establecidos en el COOTAD ellos pueden elegir el ‘Modelo de Gestión’ que se ajuste a sus necesidades , confundiendo ... NECESIDAD CON OBLIGACION CONSTITUCIONAL, de la misma manera ... aducen que el modelo de gestión según el GAD Municipal del Cantón -sic- Baños ‘ es el traslado de competencias’; contraponiendo a Nuestra -sic- Constitución en su Art. 264, y al Código Orgánico Administrativo COA en su artículo 425 en los cuales la norma constitucional establece como competencia exclusiva la Recolección Transporte Tratamiento y Disposición -sic- final de los Desechos Infecciosos -sic- a los GAD CANTONALES; y El -sic- Código Orgánico Administrativo COA, establece que se podrán delegar las competencias A -sic-: otros organismos dependientes de la misma administración , que ellos están en la potestad de escoger ‘el Modelo de Gestión’, hay que tomar en cuenta Señor -sic- Juez, que el SENPLADES ha definido al modelo de gestión como: ‘La herramienta técnica que desarrolla los mecanismos mediante los cuales las entidades públicas ejercerán las competencias establecidas su matriz de competencias, la misma que deberá detallar el rol de la institución, la estructura orgánica central y desconcentrada propuesta y el relacionamiento interno e interinstitucional requerido para cumplir las atribuciones que le corresponden (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013, 10).”.

3.2.-En referencia al " modelo de gestión externa de desechos" que ha venido tratando de implementar el GAD MUNICIPAL ... ha ocasionado y **han paralizado de forma ilegal un servicio público, consagrado en la Constitución del Ecuador en los artículos 52, 53, 54, 326.**

Esta acción, 'promulgación' de la ordenanza Municipal, Conjuntamente -sic- con la 'paralización' del servicio de recolección transporte tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios peligrosos generados por los establecimientos de salud, han ocasionado, que tales desechos, al no ser evacuados por parte del Gad Municipal del cantón Baños de Agua Santa; han originado su acumulación en los mismos establecimientos prestadores de los servicios de Salud ... provocando un FOCO LATENTE DE INFECCION PARA TODO EL PERSONAL DE SALUD MEDICOS ENFERMERAS ADMINISTRATIVOS Y EN GENERAL PARA TODA LA POBLACION DEL CANTON BAÑOS. Es por esta razón más que suficiente, que se debe tomar las medidas de forma, URGENTE En varias ocasiones se ha mantenido reuniones con el cabildo del cantón incluido el ACTUAL Señor -sic- Alcalde del Cantón -sic- pero se han negado a cumplir con sus obligaciones de realizar la recolección el transporte y la disposición final de los desechos infecciosos, que son competencias exclusivas del GAD Municipal del Cantón Baños De Agua Santa (VER ANEXOS) ... queda evidentemente claro, que, la tasa por Recolección, Transporte Tratamiento, Y Disposición Final De Los Desechos Sanitario Y Farmacéuticos -sic-, como efectivamente lo dispone la ordenanza, quien -sic- es el encargado de examinar y determinar el valor a cancelar por la prestación del servicio es efectivamente, es el Gad Municipal Del Cantón -sic- Baños, a través de sus procesos de control y finanzas; valor que debe tener un índice de ponderación y este debe estar determinado previo al estudio sujeto a variables como son gastos, de insumos horas /hombre de Trabajo -sic-, gastos maquinaria, depreciaciones, y en síntesis todos los gastos que ocasionen al GAD de Baños: en La Recolección, transporte tratamiento, y **disposición final de los desechos sanitario y farmacéuticos**; tomando en cuenta que este servicio, es un servicio de alto impacto y riesgos biológicos, lógicamente que debe estar autorizado y regularizado y poseer los permisos correspondientes por parte del Ministerio del Ambiente; en lo que a nuestra cartera de Estado como Ministerio de Salud Pública; a través de sus diferentes casas de salud; nos concierne única y exclusivamente es la Cancelación De Los Valores Fijados Por Los -sic- GAD Municipal del Cantón Baños, previo a la devengación de los servicios prestados por consiguiente: la Competencia Exclusiva, determinada en nuestra Constitución, así como en el COOTAD, determina, en relación a la recolección, transporte, tratamientos y disposición final de los **Desechos Sanitarios**, existe competencia exclusiva, para los GAD del Cantón -sic- Baños de Agua Santa, cuando el conocimiento de cierto asunto, en el caso que nos atañe en la Recolección Transporte Tratamiento y Disposición -sic- final de los desechos infecciosos, está absolutamente reservado a una determinada jurisdicción, o de Competencia Exclusiva territorial del Municipio del cantón Baños.

3.3.- Para que un Acto -sic- de la Autoridad Pública (Ordenanza Municipal) se convierta en ilegítimo, no basta solamente que el mismo haya sido emitido por un autoridad que no sea competente para emitirla, o que la misma haya excedido los límites de esa competencia, sino que es suficiente con que el Acto -sic- emitido de la autoridad pública vulnere o inobservado -sic- los derechos subjetivos de los administrados, puesto aun siendo que el Acto -sic- provenga

de una autoridad competente para realizar o emitir determinados actos administrativos, si ese acto inobserva principios fundamentales de Derecho Constitucional y afecta los derechos subjetivos de los ciudadanos, 'es un Acto esencialmente ilegítimo', por lo que se convierte en un Acto materia de ser impugnado mediante Acción de Protección -sic- ”.

Como **documentación** de apoyo anexa: **1)** Copias simples de los documentos personales y del nombramiento de la primera, folios 1 y 2; **2)** Copias simples de las credenciales profesionales de los profesionales del Derecho que les patrocinan a los Actores, carilla 3; **3)** Copias simples de los documentos personales del segundo, foja 4; **5)** Copia de la ordenanza para la gestión y manejo externo de los residuos y desechos sanitarios generados en el cantón Baños de Agua Santa, tablas procesales 5 a 16; **6)** Copia simple del oficio MSP-CZ3-DDS18D04-2021-0061-O, de febrero 23 del 2021, relativa a la socialización de la consulta jurídica por la prestación del servicio al que se refiere la ordenanza, folios 17 a 25; **7)** Documento relativo a la necesidad de recolección de desechos sanitarios para su tratamiento final, de la Dirección Zonal 3-Salud, fojas 26 a 36; **8)** Copia simple del memorando MSP-CZ3-DDS18D04-2021-1568-M, que contiene la solicitud de acciones legales para la prestación del servicio de gestión externa de desechos sanitarios en el precitado Cantón, carillas 37 a 45; y, **9)** Copia simple del informe requerido, tablas procesales 46 a 52 vuelta; **10)** Copia certificada del nombramiento de la primera compareciente, folio 53; **11)** Copia simple del memorando MSP-CZONAL3-2021-1815M, relativo a la solicitud del proceso legal y administrativo para contar con el servicio en mención, carillas 54 a 58.

1.4) Cita de los derechos presuntamente vulnerados por la acción u omisión .- Como soporte jurídico de la vulneración a los derechos que acusan vulnerados invocan los artículos 260, 264, 286, 290, 292, 291, 396, 424 y 425 de la CRE, y en el numeral 3.5.1, refieren el derecho a la **seguridad jurídica**, citando el artículo 82 de la CRE, las sentencias 014-10-SEP-CC, caso 0371-09-EP; 180-15-SEP-CC, caso 1755-10-EP; 231-12-SEP-CC, caso 0772-09-EP; y 016-13-SEP-CC, caso 1000-12-EP. Luego de transcribir el artículo 76.1 de la CRE, citan las sentencias 088-17-SEP-CC, caso 2040-15-EP; 006-17-SEP-CC, caso 1445-13-EP; y, el derecho al **debido proceso**, señalando las sentencias 160-15-SEP-CC, caso 0600-12-EP, como freno al ejercicio arbitrario de las facultades por parte de las autoridades del Estado. Añaden como otros derechos concomitantemente violados, empero refieren los artículos 66.23, 30, 14 y 32 de la CRE.

1.5) Pretensión concreta .- Los legitimados activos, en el primer apartado SEPTIMO de su acto de proposición, se refieren al artículo 40 de la LOGJCC, a la ordenanza, que cuestionan e incluyen una fracción de las sentencias 0016-13-SEP-CC, no indican el caso; la 006-17-SEP-CC, caso 1445-13-EP, en relación a la interpretación del artículo 42 de la referida Ley, la 041,13-SEP-CC, sin precisar el caso, solicitan: **a)** Se declare vulnerados los derechos constitucionales, y deje sin efecto la RESOLUCION de marras; **b)** Que se ordene la “inmediata integral reparación -sic-” material e inmaterial de sus derechos, y que se condene al GADBAS al pago de las costas, daños y perjuicios, esto es los realizados para “APALEAR LA SITUACIÓN -sic-” . Finalmente, en el segundo apartado séptimo, han requerido la adopción de medidas cautelares urgentes para prevenir o suspender la violación del derecho,

esto es inspección judicial, reanudación inmediata de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos infecciosos, que se exija al GADBAS que no exija presentar un contrato de prestación de estos servicios.

II. Trámite de la acción

2.1) Admisión a trámite de la demanda .- En providencia de la foja 71, el día jueves 29 de abril del 2021, a las 11h28', el Juzgador A-quo ha mandado a aclarar la demanda determinando cuál es el acto administrativo impugnado, orden que la contestan los Actores con memorial de las carillas 72 a 73, ha precisando que es la ordenanza antes citada y la paralización del servicio público de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos infecciosos y peligrosos. Con estos insumos, en auto de la carilla 75, el miércoles 5 de mayo del 2021, a las 16h23', el señor Juez ha **admitido a trámite la demanda** señalando que es "*clara, precisa y completa ...*", lo que el Tribunal considera se lo ha hecho con arreglo a lo que manda el preceptos 88 de la CRE, 10, 13, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en líneas infra solamente LOGJCC-; por cuya virtud, para los efectos establecidos en el precepto 14 ibídem ha convocado a los Sujetos Procesales a la **audiencia oral y pública** para el día martes 18 de mayo del 2021, a partir de las 14h00', en observancia de lo prescrito en el artículo 13.2 de la LOGJCC, que manda: "*El día y hora en que se efectuará la audiencia, que no podrá fijarse en un término mayor de tres días desde la fecha en que se calificó la demanda*"; ha ordenado notificar a los Legitimados pasivos, esto es a los Representantes legales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad del cantón Baños de Agua Santa, en lo sucesivo sólo GADBAS, quienes, por ende, debieron observar el mandato de los artículos 13.4, 8, 16 último inciso -aplicable al caso-, del 39 al 42, y más pertinentes de la LOGJCC, **presentar sus argumentaciones y pruebas de descargo**, y tener en consideración la presunción fijada en el precepto constitucional 86.3, y la obligación de concurrir personalmente.

Ha concedido, además, la medida cautelar, ordenando que el GADBAS reanude la recolección de los desechos infecciosos del Hospital Básico de Baños de Agua Santa, así como de los Centros de Salud del MSP que prestan atención a ese Cantón, a fin de garantizar el derecho a la salud de los servidores de primera línea por la pandemia del COVID 19 en lo concerniente al tratamiento de los desechos se estará a lo regulado en la ordenanza que se impugna.

2.2) Notificaciones.- Obra de los autos, en la foja 76 la constancia de la notificación efectuada a los Legitimados activos y a sus abogados, en el casillero electrónico y en el correo electrónico señalados, el mismo día miércoles 05 de mayo del 2021, a partir de las 16h44', dejando constancia de que no se notifica a los doctores Darwin Romeo Soria Vaca, consta "Romero", y Luis Eduardo Silva Luna, Alcalde y al Procurador Síndico del GADBAS, en ese orden, ni la doctora María Leonor Holguín Bucheli, Delegada en Riobamba del señor Procurador General del Estado, a quienes, en ese orden, pero no con respecto a la indicada Delegada, se les ha notificado el martes 11 de mayo del 2021, a las 15h01', 14h59'. De ellos, comparecen al proceso, los dos personeros, a través del escrito de folios 98 y 99, sin impresión

en los reversos, y la Funcionaria precitada con memorial de la carilla 132, designando su Abogado patrocinador y señalando los lugares para recibir notificaciones.

2.3) Audiencia pública .- Este diligenciamiento se ha realizado dentro del término legal, esto es en el día, fecha y hora señalados -martes 18 de mayo del 2021, a partir de las 14h00'-, con apego a lo prescrito en el artículo 14 de la LOGJCC, como se aprecia acta de los folios 95y 96, la cual se debió reinstalar, por suspensión, el viernes 4 de junio del 2021 pero se ha diferido para el miércoles 9 de esos mes y año, a las 11h00', como se aprecia de las tablas procesales 158 a 162 vuelta, con la comparecencia de: **a)** Los Legitimados activos, por intermedio de los abogados patrocinadores Daniel Enrique Almeida Guzmán y Luis Alberto Sampedro; y, **b)** El doctor Darwin Romeo Soria Vaca, como Procurador Síndico del GADBAS y procurador judicial del alcalde doctor Luis Eduardo Silva Luna, según documento de la foja 115.

2.3.1) Aserciones del Legitimado activo.- Los Legitimados activos, por intermedio de su Abogada y Abogado patrocinadores, en la audiencia pública han realizado una exposición que constituye la reiteración de la fundamentación fáctica y jurídica expuesta en la demanda, haciendo alusión a las mismas ilustraciones doctrinarias y concluyendo con la realización de una confirmación de sus pretensiones.

En la audiencia constitucional ha agregado: *Conforme determina el Art. 100 de la Ley Orgánica de Salud, el Art. 240 de la Constitución, el GADBAS dicta la Ordenanza para la gestión y manejo externo de los residuos y desechos sanitarios generados en el cantón Baños de Agua Santa, con los generadores locales de desechos sanitarios para la presentación de Gestores Ambientales Externos que presentaron las propuesta de recolección, transporte, almacenamiento, eliminación y disposición final de los desechos sanitarios generados en esta jurisdicción cantona, que la ordenanza detalla claramente respecto del gestor ambiental , ya que se determina el modelo de gestión delegándose la competencia a la entidad privada en base a la capacidad de los municipios, los Arts. 85 y 283 del COOTAD, facultan que se podrá delegar la prestación de los servicios públicos a la empresa privada, se ha realizado el contrato con la Cía GADERE S.A para la prestación del servicio de Gestión Integral de Desechos Sanitarios Peligrosos en las fases de Recolección , transporte y Disposición final que cuenta con la licencia Ambiental, que existe pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 13812 de 11 de mayo del 2021 respecto a la facultad que tienen los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública del Ecuador en suscribir contratos con gestores ambientales privados, a fin de que dichos establecimientos otorguen el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios (gestión externa) debido a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no prestan este servicio público, que concluye que se deberá regir a lo determinado por los municipios de acuerdo al modelo de gestión, es vinculante el criterio de Procuraduría conforme determina el Art. 13 de la Ley Orgánica, los legitimados pasivos niegan los fundamentos de hecho de la acción propuesta por cuanto el municipio no ha paralizado estos servicios, que la Ing. Kristel Franko, apoderada especial de GADERE S.A., indica que el servicio de recolección de desechos sanitarios en el cantón Baños de Agua Santa, no se ha*

suspendido desde el 17 de junio del año 2020 fecha en la cual se suscribió el convenio entre el GADBAS y GADERE, sin embargo para dar cumplimiento con la medida preventiva, el municipio ha realizado el recogimiento de los desechos peligrosos, se ha cumplido con la medida ordenada, que el Ministerio de Salud no cumplió con la ordenanza del GADBAS, hacen referencia en la demanda artículos que no hacen relación a lo que se demanda en esta causa, no hay violación a la seguridad jurídica, la ordenanza se ha socializado por tres ocasiones con los señores representantes del Ministerio de Salud Pública, sabían perfectamente de la ordenanza, nunca objetaron en las socializaciones, no se ha impuesto ninguna sanción, por lo que solicitan que la acción de protección sea rechazadas por no cumplir los requisitos del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En la réplica, en lo principal, ha expresado: Se tome en cuenta que se ha procedido a retirar los desechos infecciosos y que se debe cancelar a la empresa privada, ese es el procedimiento, están de acuerdo con el convenio realizado entre el municipio y la empresa privada pero no en que los legitimados activos tengan que destruir estos desechos, se ha violentado el derecho a la salud, imagínese acumular los desechos infección y atender al público, las normas jurídicas son las que protegen a la seguridad jurídica, el municipio en base a su competencia han firmado con un gestor privado, queriendo que el pago se realice directamente y no es así, no se puede realizar una contratación con un gestor ambiental privado, el Ministerio de Salud no tiene recurso para contratar, se ha violentado la seguridad jurídica, no se precautela la salud de los ciudadanos de este cantón, no se podría dar cumplimiento con la ordenanza por no poder realizar el contrato con empresa privada, solicitando se de paso a la acción de Protección y se recoja los desechos.- LEGITIMADO PASIVO. Se ha cumplido con la disposición emanada por el señor Juez, mas no por dar la razón al Ministerio De Salud Pública, el municipio tiene la facultad de realizar el modelo de gestión, deben pagar el pago de la tasa correspondiente, se debería tomar en cuenta el análisis del señor Procurador General Del Estado, solicita se dispone el pago al gestor ambiental, conforme determina la ordenanza y se rechace la acción planteada.- REPLICA.-Indica que el Ministerio de Salud pública debe pagar la tasa al Municipio mas no al gestor de particular.

No ha realizado su última intervención, como aparece de la sentencia de primer grado .

2.3.2) Contestación de los Legitimados pasivos .- Los accionados, por su parte, a través del Procurador Síndico, se han opuesto a la acción, manifestando, en lo principal: *Conforme determina el Art. 100 de la Ley Orgánica de Salud, el Art. 240 de la Constitución, el GADBAS dicta la Ordenanza para la gestión y manejo externo de los residuos y desechos sanitarios generados en el cantón Baños de Agua Santa, con los generadores locales de desechos sanitarios para la presentación de Gestores Ambientales Externos que presentaron las propuesta de recolección, transporte, almacenamiento, eliminación y disposición final de los desechos sanitarios generados en esta jurisdicción cantona, que la ordenanza detalla claramente respecto del gestor ambiental, ya que se determina el modelo de gestión delegándose la competencia a la entidad privada en base a la capacidad de los municipios, los Arts. 85 y 283 del COOTAD, facultan que se podrá delegar la prestación de los servicios*

públicos a la empresa privada, se ha realizado el contrato con la Cía GADERE S.A para la prestación del servicio de Gestión Integral de Desechos Sanitarios Peligrosos en las fases de recolección, transporte y disposición final que cuenta con la licencia Ambiental, que existe pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 13812 de 11 de mayo del 2021 respecto a la facultad que tienen los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública del Ecuador en suscribir contratos con gestores ambientales privados, a fin de que dichos establecimientos otorguen el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios (gestión externa) debido a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no prestan este servicio público, que concluye que se deberá regir a lo determinado por los municipios de acuerdo al modelo de gestión, es vinculante el criterio de Procuraduría conforme determina el Art. 13 de la Ley Orgánica, los legitimados pasivos niegan los fundamentos de hecho de la acción propuesta por cuanto el municipio no ha paralizado estos servicios, que la Ing. Kristel Franko, apoderada especial de GADERE S.A., indica que el servicio de recolección de desechos sanitarios en el cantón Baños de Agua Santa, no se ha suspendido desde el 17 de junio del año 2020 fecha en la cual se suscribió el convenio entre el GADBAS y GADERE, sin embargo para dar cumplimiento con la medida preventiva, el municipio ha realizado el recogimiento de los desechos peligrosos, se ha cumplido con la medida ordenada, que el Ministerio de Salud no cumplió con la ordenanza del GADBAS, hacen referencia en la demanda artículos que no hacen relación a lo que se demanda en esta causa, no hay violación a la seguridad jurídica, la ordenanza se ha socializado por tres ocasiones con los señores representantes del Ministerio de Salud Pública, sabían perfectamente de la ordenanza, nunca objetaron en las socializaciones, no se ha impuesto ninguna sanción, por lo que solicitan que la acción de protección sea rechazadas por no cumplir los requisitos del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En las contrarréplica se ha dicho: *Se ha cumplido con la disposición emanada por el señor Juez, mas no por dar la razón al Ministerio De Salud Pública, el municipio tiene la facultad de realizar el modelo de gestión, deben pagar el pago de la tasa correspondiente, se debería tomar en cuenta el análisis del señor Procurador General Del Estado, solicita se dispone el pago al gestor ambiental, conforme determina la ordenanza y se rechace la acción planteada .*

2.4) Núcleo de la sentencia recurrida .- El señor Juez A-quo, en su sentencia pronunciada en forma oral al término de la audiencia pública, que la ha reducido a escrito el día viernes 25 de junio del 2021, a las 16h37', desde el folio 163 al 171, y que se ha notificado el mismo día a partir de las 16h43', ha resuelto: "... rechaza la demanda por improcedente y deja sin efecto las medidas cautelares dictadas en esta causa.- Cúmplase con lo dispuesto en el quinto numeral del artículo 86 de la Constitución de la República ...", vale decir, sin precisar qué parte de dicho artículo debe cumplirse.

2.5) Intervención de amicus curiae .- Se deja constancia que en primera instancia no ha intervenido amicus curiae.

2.6) Impugnación .- Los Accionados, mediante escrito de las fojas 172 y vuelta y se repite en la 173 y vuelta, el martes 29 de junio, a las 09h52', han recurrido horizontalmente, solicitando a título de ampliación y aclaración el pago de la recolección de desechos sólidos desde el viernes 14 de mayo del 2021 hasta el miércoles 09 de junio del mismo año, con el que se ha corrido traslado en decreto de la tabla procesal 175 el miércoles 30 de junio del 2021, a las 12h10', recibiendo la respuesta de los accionantes en escrito de las carillas 180 y vuelta, indicando que no se pueden suspender las medidas cautelares, por lo que con base a los artículos 30 y 34 de la LOGJCC han solicitado que disponga reanudar el servicio de recolección de los desechos sólidos hasta que se resuelva el asunto constitucional . En auto de la foja 182, el lunes 5 de junio del 2021, a las 16h09', el Juzgador A-quo ha denegado los recursos horizontales de los Accionados, y ha concedido el recurso de apelación formulado oralmente en la audiencia por los Demandantes, y ha atendido favorablemente su petición sin citar fundamentos jurídicos que lo faculten; el expediente se ha remitido a esta Sala el 12 de junio del 2021.

III. Consideraciones y fundamentos

El referido medio de impugnación y el sorteo previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, en relación con el artículo 1 agregado al 160 del Código Orgánico de la Función Judicial -en adelante COFJ-, han determinado que éste Tribunal conozca el presente procedimiento ordinario constitucional, por lo que antes de proferir resolución realiza las siguientes consideraciones:

3.1) Jurisdicción y competencia .- Sobre estos temas se anota:

3.1.1) Jurisdicción .- Los Jueces constitucionales integrantes de éste Tribunal tenemos *jurisdicción* para conocer el presente recurso, según lo prescrito en los artículos 178.2 de la CRE, 152 y 155 del COFJ, y en las acciones de personal que dan fe de nuestra designación como Jueces Provinciales de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

3.1.2) Competencia.- La *competencia*, de su lado, está establecida y asegurada por el precepto 186 inciso primero y 86.3 de la CRE, en relación con los siguientes: 11.1, 76.3 y 76.7.k) *eiusdem*, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos -DUDH-, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José-Costa Rica -CADH-, 24 inciso segundo, 166.2 y 168 de la LOGJCC, y 2 de la resolución número 128-2013 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura para la creación de ésta Sala, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial número 114 del viernes 1 de noviembre del 2013.

3.2) Procedimiento y solemnidades.- La causa se ha tramitado en constitucional, convencional, legal y en debida forma, con estricta observancia de las normas sustantivas de los artículos 86 y 88 de la CRE y las garantías básicas fijadas para asegurar el derecho al debido proceso, así como las reglas adjetivas 8, 10, 13 al 17, 39 al 42 y más aplicables de la LOGJCC, en primer nivel, y 24 *ibídem* en el segundo; y, como no se advierte omisión de solemnidad sustancial

alguna, ni violación de trámite que pudieren influir en la decisión, al proceso se lo declara válido, en vista de que no contraviene principio, valor, regla, ni norma alguna de la CRE, ni de ningún instrumento internacional constitucionalmente vigente en el Ecuador, ni de las leyes infraconstitucionales aplicables a la especie.

3.3) Garantías jurisdiccionales.- Sobre el tema se anota:

3.3.1) Generalidades.- El Estado Constitucional de Derechos y justicia, indica que el Estado justifica su existencia en razón de la protección, tutela o garantía de los derechos, convertidos en normas jurídicas plenamente eficaces, justificando de esta forma el garantismo ideado por Luigi Farrajolli. La indicada tutela no se puede hacer efectiva, sin embargo, si no existen los mecanismos que permitan su tutela o garantía. Esos mecanismos son las garantías jurisdiccionales, que deben entenderse en forma llana como *mecanismos o instrumentos jurídicos de protección que permiten evitar, mitigar o reparar la vulneración de los derechos establecidos en la CRE o en los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

En el artículo 6 inciso primero de la LOGJCC, se fijan los fines de estas garantías en estos términos: ***“Finalidad de las garantías.- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación ...”*** -destaco nuestro-. Como se aprecia, son tres las finalidades establecidas normativamente, mas doctrinariamente se dice que su objeto es la protección inmediata y eficaz de los derechos constitucionales, sin que esto signifique que se descuiden los otros dos, que son importantes.

3.3.2) Precedente aplicable.- La doctrina jurisprudencial nos enseña: ***“...las garantías jurisdiccionales han sido establecidas por nuestra Constitución con el objeto de lograr una protección efectiva y cierta de los derechos presuntamente violados o amenazados , por cualquier persona, con prescindencia de su edad, origen, raza, nivel económico, condición social o profesional y, por supuesto, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales ni las fórmulas exactas y ni siquiera un escrito, por cuanto puede ser verbal, y para lo cual se explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo, por la facultad que tienen los órganos de la función judicial cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y primacía de la Constitución ...”***^[1].

3.4) La acción de protección .- Una de las garantías jurisdiccionales -quizá la más importante- es la de protección, establecida en los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, que es diferente a la acción de amparo porque esta entró en crisis de operatividad, según los constitucionalistas: ***“... El constituyente de Montecristi consciente de esta situación quiso cambiar la situación precisando los conceptos, estableciendo normativamente que las garantías son de dos tipos preventivas y reparatorias y dividiendo el antiguo recurso de amparo en dos acciones independientes: las medidas cautelares cuando se trate de evitar la vulneración de un derecho constitucional, y la acción de protección para reparar***

integralmente el daño a un derecho cuando este se causa efectivamente” [2] -negrillas fuera del texto-

3.4.1) ¿Cuándo debe interponerse la acción de protección? .- En el citado precepto 88 de la CRE se indica: “... y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales ...”, lo que se desarrolla en el 40.1 de la LOGJCC como requisito de procedibilidad y en el 42.1 como causa de improcedencia; de allí se colige el primer límite a la deducción abusiva de esta garantía constitucional, pues **si no existe una vulneración de derechos constitucionales**, la acción simplemente está destinada a ser inadmitida en sentencia de fondo.

3.4.2) Objeto de la acción de protección .- En el mismo precepto 88 de la CRE se ha legislado: “La acción de protección tendrá por **objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución** ”; en el artículo 39 de la LGJCC a esto se agrega: “... y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”; este objeto, al igual que de todas las demás garantías jurisdiccionales, según se aprecia del artículo 6 de la LOGJCC, es el de brindar un amparo directo y eficaz, además de inmediato, de los derechos constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, que no estén amparados por otra garantía similar, y así lo recoge basta doctrina y jurisprudencia, siendo obligación fundamental de una o un Juez tutelar esa protección.

La Corte Constitucional en forma reiterada viene señalando que: “... la acción de protección, tiene como **finalidad tutelar y reparar las afectaciones de derechos constitucionales que se deriven de la acción u omisión de autoridades públicas no judiciales, así como de actos lesivos provenientes de personas particulares o políticas públicas; por consiguiente, si la controversia sometida a conocimiento de los jueces constitucionales se fundamenta en la observancia y aplicación de la normativa infraconstitucional** , la persona que se considere afectada debe acudir a las **instancias jurisdiccionales ordinarias competentes para solucionar este tipo de conflictos, pues a través de la resolución de una acción de protección** , los operadores de justicia **no se encuentran facultados para realizar un análisis respecto de la aplicación e interpretación de normas legales en cuanto ello evidentemente, requiere un examen de legalidad que se excede a las competencias de la jurisdicción constitucional y que además desnaturaliza el objeto mismo de la acción de protección** ... esta garantía jurisdiccional ha sido prevista por el constituyente con el objetivo de subsanar y reparar aquellas acciones u omisiones en las que se afecta la dimensión constitucional de un derecho, más no para aquellos conflictos que residen en cuestiones de legalidad” [3] -destacado nuestro-

Si bien el Constituyente garantizó el “*amparo directo y eficaz*”, este amparo está restringido en el artículo 40.3 de la LOGJCC, que viene a ser el segundo límite en el ejercicio de la acción, que ha sido interpretado ya por la Corte Constitucional; y, el tercero es el de que los derechos

que se consideren vulnerados “no estén amparados” en las garantías preinsertas, porque de estarlo esto determinaría que la acción se devenga en improcedente.

Esto está en armonía con los artículos 8 de la DUDH, 18 y 25 del pacto de San José de Costa Rica, que establecen la obligación general de los Estados partes de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos, de ahí que en la CRE se considere a la acción de protección como un mecanismo directo y eficaz, además de inmediato, para que cualquier persona o colectivo, mediante procedimiento breve, informal y sencillo, acuda ante los jueces para obtener rápida y de forma oportuna la protección necesaria frente a hechos y actos jurídicos que violen efectivamente sus derechos; lo que significa que la protección reforzada de la acción de protección ampara a todos los derechos relacionados con la dignidad humana y la naturaleza, los cuales son plenamente justiciables bajo el principio de interdependencia e igual jerarquía de los mismos.

3.4.3) ¿Por qué hechos y contra quién? .- En el referido precepto 88 se normó: “... por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial ... y cuando ... proceda de una **persona particular** ...”, eso lo confirma el Asambleísta: “**Art. 41.1.- Procedencia y legitimación pasiva.-** La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión **de una autoridad pública no judicial** que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de **subordinación o indefensión** frente a un **poder económico** , social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto **discriminatorio cometido por cualquier persona**” -lo destacado no consta en el texto original-, es decir que, en contrario sensu a la regla surge el cuarto límite, pues si la acción -de acto jurídico, no de reclamar en juicio- o la omisión proviniera de una **autoridad judicial** es absolutamente improcedente, en vista de que estas no son susceptibles de perseguirse en una acción de protección porque están prohibidas en forma taxativa: “**Art. 42.- Improcedencia de la acción** .- La acción de derechos no procede: 6. **Cuando se trate de providencias judiciales**”.

Por consecuencia de lo anterior y de la naturaleza de los derechos como límite de poder, así como de la subordinación a los principios, valores, normas, reglas, cláusulas de la CRE por parte de todo poder público, por regla general -pues también puede provenir de personas particulares naturales y jurídicas-, quien vulnera los derechos constitucionales de las personas y, por tal hecho, es el **sujeto pasivo** de la acción de protección es el **funcionario público no judicial y dichas otras personas**, mientras el **legitimado activo** es la persona víctima de esa violación.

3.4.4) ¿Contra qué procede?.- La respuesta a esta incógnita la encontramos estatuida en el mismo precepto 88 y se reproduce en el artículo 41 de la LOGJCC, que informan: “... cuando exista una vulneración de derechos constitucionales ... contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de **una persona particular**, si la violación del derecho provoca, **daño grave** si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de **subordinación, indefensión o discriminación** ” -destacado nuestro-.

3.4.5) Juez competente.- De acuerdo al artículo 86.2 de la CRE: “Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos ...” , que se desarrolla en el artículo 7 inciso primero de la LOGJCC en estos términos: “ **Competencia.-** Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos ”. En la regla se agrega: “ Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se **sorteará** entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley. // La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar. // La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia. // La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados”.

Se complementa lo indicado con lo prescrito en el artículo 167 de la LOGJCC, que reza: “ **Juezas y jueces de primer nivel.-** Compete a las juezas y jueces de primer nivel conocer y resolver, en primera instancia, la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública, petición de medidas cautelares; y ejercer control concreto en los términos establecidos en esta ley”, así como lo estatuido en el 168, que determina las competencias de las cortes provinciales, y la regla del 169, que lo hace en relación a la Corte Nacional de Justicia.

En un precedente se sintetiza el tema, pues enseña: “... los **jueces de instancia**, al conocer las diferentes materias o garantías jurisdiccionales como la acción de protección, hábeas corpus, habeas data, o acceso a la información, que de acuerdo a la Constitución de la República tienen cada una su propio objeto a proteger, ya sea la libertad, la vida, el acceso a la información pública, o el acceso a la información relacionada con las personas, **cumplen la función de jueces constitucionales** ; su función es precisamente ejercer un control o amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, y luego está la **Corte Provincial de Justicia** que conoce y **resuelve en apelación** dichas sentencias, las que son de última instancia en materia de garantías”^[4] ; tales juezas y jueces deben ser **proactivos, garantes de los derechos**, que

plasmen en sus fallos auténticos análisis argumentativos, que **demuestren y justifiquen racionalmente su pertinencia a las circunstancias fácticas** acaecidas en el caso.

3.4.6) Requisitos de procedibilidad de la acción .- Para que opere una acción de protección, ésta debe reunir tres presupuestos fácticos en forma ineludible, pues de faltar uno o más la misma debe deducirse, menos aún tornarse exigible por el Legitimado activo; tales son: “ **Requisitos.-** *La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho Constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*”.

3.4.7) Causales de improcedencia.- Doctrinariamente se concibe que los procesos constitucionales deben cumplir con determinadas exigencias formales y sustantivas, pues de no hacerlo se crearía un caos procedimental, por eso el Asambleísta enumera en el artículo 42 de la LOGJCC las causas de improcedencia para la acción ordinaria de protección: “ **Improcedencia de la acción.-** *La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. // 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. // 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.*

// 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. // 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. // 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma ”.

Debe aclararse que por sentencia vinculante de la Corte Constitucional, la inadmisión al momento de calificar la demanda, mediante auto y de manera sucinta, procede únicamente en los casos 6 y 7 del artículo preinserto, no en los demás, que deben resolverse al final del procedimiento, en sentencia y motivadamente^[5], mientras que en lo relativo al numeral 4 debe considerarse esta enseñanza fundamental: “*Al respecto se debe mencionar que lo previsto por el artículo 42 numeral 4 ibídem, esto es, que la acción de protección no procede ‘cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz’, no significa que esta garantía jurisdiccional tenga carácter residual y que por lo tanto, sea necesario el agotamiento de recursos en la vía administrativa o en la vía ordinaria, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan ... al señalar que por tratarse de un tema de mera legalidad el accionante debía acudir a la justicia ordinaria, sin fundamentos jurídicos que sustenten lo afirmado*”^[6].

Revisadas las características básicas de la acción de protección, estamos preparados ya para entrar a la resolución del problema jurídico planteado en la causa, lo que se desarrolla en el siguiente discernimiento.

3.5) La causa sub-júdice .- Previo a resolver los problemas jurídicos planteados en la presente causa, este Tribunal considera prudente referirse a la legitimación activa, pues el tema está involucrado en la presente acción.

3.5.1) Legitimación activa .- Para cabal comprensión se debe indicar que nuestro Constituyente, en el artículo 86.3.c) de la CRE estableció el principio de informalidad de las garantías jurisdiccionales, el cual se desarrolla en el artículo 4.7 de la LOGJCC en estos términos: ***“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”***.

Es de esta informalidad que nace la posibilidad de una legitimación activa abierta, conforme se desprende del artículo 86.1 de la CRE, que norma: ***“Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”***, misma que se legisla también en el reformado artículo 9 de la LOGJCC, en el cual se faculta: ***“Legitimación activa.- Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas : // a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, // b) Por el Defensor del Pueblo. // Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce”***.

Sin embargo, por cuanto en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, replicada en el preámbulo y en el artículo 11.7 de la CRE, se habla de la dignidad de las personas, en el precepto 10 se determina la titularidad de la misma, cuando se normó: ***“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. // La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”***, esta titularidad no puede ser alterada por la arbitrariedad judicial ni administrativa, por cuanto se limita a que, salvo los derechos de la naturaleza expresamente señalados en la Constitución en los preceptos 10 inciso segundo, 71, 72, 73 y 74 de la CRE, los titulares de derechos son las personas, sea individual o colectivamente, por lo que es un atributo exclusivo de los seres humanos, pues de acuerdo al numerado 1.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, para los efectos de ella, ***“persona es todo ser humano”***.

De lo sin dicho se infiere que si los derechos se derivan de la dignidad humana, esto es de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades, los mismos constituyen límites y vínculos del poder estatal, el Estado por mandato constitucional -artículos 3.1 y 11.9 de la CRE- tiene

como deber primordial garantizar sin discriminación alguna su efectivo goce, y como más alto deber, el de respetarlos y hacerlos respetar, deberes que de hecho descartan la posibilidad de que la titularidad de los derechos pueda recaer en el Estado y sus distintos órganos, lo que no obsta para que se garantice un derecho de defensa en igualdad de armas en los procesos judiciales en los que sí están facultados a intervenir estas instituciones de Derecho Público, conforme el artículo 76.7.c) de la misma Carta de Derechos.

Para clarificar el tema, en doctrina legal se explica: “**32. Esta Corte reconoce que el contenido procesal de ciertos derechos, como por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva o a las garantías del debido proceso**²¹, **puede ser invocado por cualquier sujeto dotado de personalidad, como derechos correspondientes a su existencia jurídica.** En consecuencia, los órganos de la administración del Estado pueden ejercer el ámbito procesal de derechos como los mencionados, y pueden al igual que cualquier sujeto dotado de personalidad, activar la jurisdicción en búsqueda de una solución motivada, basada en derecho y obtenida en el marco de un proceso que se desarrolle con todas las garantías, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus competencias”^[7]. Para mejor justificar el aserto, en el párrafo 33 se agrega: “Así, **la personalidad jurídica de ciertos órganos que integran la administración del Estado no es un argumento válido para legitimar la titularidad de derechos fundamentales,** pero tampoco permite descartar del todo la posibilidad de ejercer el ámbito procesal de ciertos derechos reconocidos en la Constitución. Resulta indispensable determinar, caso a caso, si se procura tutelar derechos íntimamente vinculados con la dignidad, o proteger ámbitos jurídicos que no se vinculan directamente con la dignidad humana”.

Luego de estas premisas, la Corte Constitucional, sobre este aspecto concluye: “**51. El Estado o la extensión de éste, a través de sus distintos órganos, no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad por ser derechos inherentes a la dignidad, como ocurrió en el caso bajo revisión. Los derechos y sus garantías están concebidos como límites al poder, por lo que activar una garantía jurisdiccional en contra de un particular con el objeto de proteger los intereses del Estado resulta una desnaturalización de la acción de protección . // 52. Con base en las consideraciones sen~aladas, esta Corte Constitucional concluye que no proceden las acciones de protección planteadas por instituciones públicas que, desnaturalizando esta garantía jurisdiccional, invoquen la supuesta vulneración a derechos cuya titularidad corresponde únicamente a las personas naturales o la naturaleza; así como tampoco proceden las acciones de protección planteadas por instituciones jurídicas públicas en contra de particulares por la supuesta vulneración de sus derechos”^[8].**

Sin embargo, como bien hace la Corte Constitucional, hay que distinguir entre titularidad de derechos, legitimación activa y pretensión, y esta legitimación ya hemos dicho que le asiste a “cualquier persona”, lo que implica que las funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas si bien no están en la posibilidad de reclamar contra violaciones a los derechos derivados de la dignidad humana, sí pueden presentar acciones de protección ajenas a ella, pues no es per-sé incompatible con la acción de protección, siempre que no se persiga perjuicio a la administración pública; por ello, si corresponde dilucidar la procedencia de una acción de protección presentada por representantes de organismos estatales o personas jurídicas de derecho público, lo fundamental es determinar si la demanda cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional; es decir, la protección y tutela de derechos.

De lo expuesto se desprende que las personas que concurren como directores del Distrito 18D04 Patate - San Pedro de Peliteo – Salud y del Hospital Básico Del Cantón Baños no están legitimados para presentar esta acción de protección de derechos derivados de la dignidad humana, con respecto a los siguientes derechos: “*a un hábitat seguro y saludable art. 30; derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado art. 14, derecho a la salud art. 14*”; y, al referirse a la dignidad humana de la que carecen esos órganos, su acción contiene una desnaturalización de la noción del texto constitucional en su integralidad, así como del objeto de la acción de protección establecido en los artículos 88 de la CRE, 6 y 41 de la LOGJCC, esto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, pues en la forma como se ha planteado la demanda, pretendiendo tutelar como propios de los organismos los derechos invocados, pese a que alguno de ellos les asiste pues para el caso no son titulares ni gozan de ellos, por lo que la acción de protección se deviene en improcedente en los mencionados derechos.

3.5.2) Análisis en el proceso.- Del núcleo argumentativo esgrimido por los directores de los órganos públicos accionantes en su demanda, este Tribunal encuentra que ha planteado la presente acción constitucional alegando vulneración de los derechos antes referidos como propios de dichos organismos, pues atacan a más de los artículos 5 y 16.5, en sí toda la Ordenanza sustitutiva para el cobro del impuesto anual de patentes en el cantón Ambato, alegando afectación de derechos propios de la persona humana, cuya titularidad no le asisten, resultándole por este hecho en impertinente la acción de protección.

Además de lo anterior, es indispensable pasar al desarrollo de los temas que siguen:

I. ¿El presente es un asunto de legalidad, como sostienen el Juzgador y los Accionados, a través de su Abogado patrocinador?; y,

II. ¿La resolución impugnada afecta los derechos citados por la parte Actora?.

l) Legalidad o constitucionalidad.- La doctrina jurisprudencial enseña: “... *cabe aclarar que cuando esta Corte hace referencia a dos niveles de reflexión: el de legalidad y el de constitucionalidad, no pretende disminuir la importancia del primero y engrandecer el ejercicio del segundo. Por el contrario, más allá de una simple jerarquía , es necesario considerar que **determinados problemas de carácter jurídico encuentran solución eficaz en un nivel de análisis de legalidad , y otros de constitucionalidad.** Evidentemente la cuestión se torna más compleja ante la **difícil tarea de establecer un límite exacto** entre el nivel de reflexión constitucional y un nivel de reflexión legal de un derecho” [9] .*

La Corte Constitucional, en criterios vinculantes, como el que sigue, ha dicho: “*la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. **No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria .** El juez constitucional cuando de la sustanciación de una garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías¹² (énfasis añadido)” [10] .*

En lo relacionado a la obligación de la o del Juez ordinario que interviene en una acción de protección advierte: “*Por consiguiente, las **autoridades jurisdiccionales** que se encuentren en el conocimiento de una acción de protección, **están en la obligación de centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos constitucionale** , en el caso puesto en su conocimiento, toda vez que **sólo de esta forma se cumplirá el objetivo de la garantía jurisdiccional en cuestión** ”. Observando este precedente, es como va a intervenir este Tribunal en el caso concreto llevado a su conocimiento en la presente causa.*

Son hechos probados, según las propias expresiones vertidas por la parte Actora en la demanda, así como de su Abogada a abogado patrocinadores y de los Legitimados pasivos en la audiencia pública:

a) Que los doctores **Carrasco Flores Diana Carolina** y **Ruiz Pinto Edgardo Lizandro**, fungen actualmente la calidad de Directora Distrital 18D04 Patate-San Pedro de Pelileo de Salud y Director del Hospital Básico del cantón Baños .

b) Que existen cinco (5) *Establecimientos de Salud -sic- que Ministerio de Salud, a través de sus diferentes entidades desconcentradas cuenta en el cantón Baños de Agua Santa , esto es entidades de servicio público, que no son personas naturales.*

c) Que el GADBAS ha dictado la ordenanza para la gestión y manejo externo de los residuos y desechos sanitarios generados en el cantón Baños de Agua Santa, dejando de realizar esa actividad, por cuanto en ella se dispone que las Entidades generadores de desechos infecciosos del MSP, presentar un contrato de prestación de servicios de recolección selectiva transporte, tratamiento, disposición final de los residuos de desechos sanitarios peligrosos, suscrito por el Gestor Ambiental autorizado por el GADBAS.

La controversia gira alrededor de la competencia para realizar la actividad indicada, y en la argumentación de que en la sentencia que se pronuncie en esta causa se disponga la no exigencia de dicho contrato, por cuanto la ordenanza precitada es inconstitucional e ilegal, por cuanto, afirman los Accionantes, aquello corresponde al GADBAS.

I.1) Informalidad de las garantías jurisdiccionales.- Del artículo 86.2.c), que dice: “c) *Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción*”, se observa que las garantías jurisdiccionales tienen un carácter informal; esta circunstancia determina que la sustanciación de las mismas responde al principio de tutela judicial efectiva, el cual a la vez es un derecho de los justiciables y una obligación de las y los juzgadores prevista en el artículo 75 de la CRE, deber éste que lo ha de cumplir con apego al principio de la debida diligencia establecida en el artículo 172 ibídem. De lo indicado se deduce que la obligación de determinar la existencia de una vulneración de derechos garantizados en la CRE y en los instrumentos internacionales no le corresponde a los justiciables, sino a la o al Juez constitucional.

I.2) Actuación judicial en la acción de protección .- Según basta jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, que coincide con la competencia otorgada en el artículo 86.2 de la CRE a las y los jueces ordinarios, que actúan como constitucionales en una garantía jurisdiccional, como esta, ha dicho que: “... ***a los jueces constitucionales, en el marco de una acción de protección, les corresponde verificar si el acto u omisión impugnado vulnera o no derechos constitucionales. Para ello, es indispensable realizar un recorrido analítico respecto a varios elementos, de manera preponderante, dada su competencia, las normas constitucionales y de derecho internacional que regulan las relaciones propias de cada caso***”

. El rol de los jueces constitucionales es importante en la construcción de un estado social de derechos, en el que el juez ya no es considerado un mero aplicador de la ley, sino quien, de forma activa, debe velar por el cumplimiento de los principios y valores contemplados en la Constitución, vista en su integralidad. En ese marco, dentro del caso sub examine, los jueces de la Sala debieron realizar un análisis garantista y proactivo del asunto puesto a su consideración y hacer un examen que tome en cuenta todos los derechos

constitucionales de las partes, y de manera especial de aquellos contemplados para las personas con discapacidad, a fin de asegurar el ejercicio progresivo de derechos'. // En razón de lo manifestado y en atención a la naturaleza de la acción de protección, que tal como lo ha señalado esta Corte, 'constituye la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales', siendo que, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales",^[11] -destacado por el Tribunal-.

Otra sentencia confirma esta obligación de las y los Operadores jurídicos que actúan de ordinarios constitucionales, cuando dice: *"La transcripción normativa que realiza la Sala se concentra en demostrar que el acto objeto de la acción de protección mediante el cual fue cesado el accionante **es un acto administrativo**, circunstancia que resulta clara y que **no puede ser el objeto central de análisis de una garantía jurisdiccional** de derechos constitucionales, como en efecto es la **acción de protección**. Si la Sala advirtió que se trataba de un acto administrativo, aquello, lejos de justificar la improcedencia de la acción planteada, **demuestra que se cumple con la legitimación pasiva que prevé el artículo 88 de la Constitución de la República para la acción de protección**. En efecto, la **acción de protección**, tal como lo dispone la Carta Fundamental, **procede contra cualquier acto u omisión de autoridad pública**, con **excepción de las decisiones judiciales**. En ese contexto, habiéndose identificado la **naturaleza y carácter del acto**, **correspondía a la Sala verificar la vulneración o no de derechos constitucionales**, pues es dicho ámbito el centro de análisis de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, circunstancia que no se desprende del fallo objeto de la presente acción [12]"* -lo destacado es del Tribunal-.

II) Los derechos supuestamente vulnerados.- Sobre este punto, el Tribunal precisa:

II.1) El derecho al debido proceso.- Alrededor de este derecho, los Accionantes no realizan una acusación clara, por cuanto no precisan cuál es el proceso que cuestionan o la garantía infringida; de su enredada redacción de la demanda el Tribunal aprecia que se refieren a la expedición de la ordenanza impugnada sin considerar las normas constitucionales y legales que citan, en relación a la competencia del GADBAS para realizar el antes descrito servicio supuestamente paralizado, pues según su criterio es el competente para realizar recolección selectiva transporte, tratamiento, disposición final de los residuos de desechos sanitarios peligrosos producidos por las casas de salud del MSP y que, por ende, la ordenanza expedida para ese efecto no es constitucional ni legal.

Para clarificar el tema, es necesario precisar que en el artículo 76 de la CRE, el Constituyente de Montecristi no definió al debido proceso, limitándose a enunciarlo y enumerar las garantías que lo conforman, así: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas ...”*; como lo anuncia el Constituyente, aquí se abre un amplio catálogo de garantías, de las cuales ninguna se cita como infringida.

Al no haber definición legal sobre el debido proceso, la Corte Constitucional en su doctrina jurisprudencial ha generado uno en estos términos: *“se define como el sistema de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección de los justiciables, incursos en una actuación judicial o administrativa, para que, durante su trámite respectivo, se respeten sus garantías constitucionales y se alcance la correcta aplicación de la justicia en iguales condiciones”*,^[13] -negrillas nuestras-.

La misma Corte en sentido descriptivo, precisa que el debido proceso es: *“Un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces”*,^[14] .

De la revisión del expediente, sin embargo, esta corporación judicial no encuentra que se hubiere infringido ninguna de las garantías contenidas en el artículo 76 de la CRE, en vista de que el GADBAS tiene la facultad de expedir ordenanzas municipales por mandato expreso del artículo 240 de la CRE, además que, la inconformidad planteada por los Accionados debieron canalizarla a través de los procesos de inconstitucionalidad o de impugnación de su legalidad, pero no dentro de una acción de protección, hecho por el cual es acertada la decisión impugnada a través del recurso de apelación en la presente causa, deviniéndose en improcedente la alegación que no versa sobre errores en el procedimiento de su expedición.

II.2) El derecho a la seguridad jurídica.- En el artículo 82 de la CRE, el Constituyente legisló: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Con base a esta norma, en varias sentencias, la Corte Constitucional ha dicho que la seguridad jurídica comprende un ámbito de certidumbre y previsibilidad en el individuo, en el sentido de saber a qué atenerse al encontrarse en determinada situación jurídicamente relevante. Las referidas condiciones están diseñadas para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público, pues su sometimiento a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico

marca los cauces objetivos en los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus competencias.

Considerando que el acto impugnado es la ordenanza de marras, el Juzgador A-quo en forma adecuada sostiene que la misma, de conformidad con el artículo 226 de la CRE goza de la presunción de legalidad, y que *“no hay violación a la seguridad jurídica, que la ordenanza se ha socializado por tres ocasiones con los señores representantes del Ministerio de Salud Pública, sabían perfectamente de la ordenanza, por lo que solicitan que la acción de protección sea rechazadas por no cumplir los requisitos del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*, argumentos en base a los cuales ha inadmitido la demanda.

El Tribunal coincide con el criterio del A-quo, pues no se aprecia vulneración del derecho en mención, el cual, se insiste debía ser impugnado ora a través de un proceso de inconstitucionalidad, o bien de impugnación de su legalidad, pero no traerla a conocimiento del Juzgador constitucional vía acción de protección, y menos cuando no afecta a un derecho que se derive de la dignidad humana, sino de Entidades públicas que carecen de ella.

Es evidente que los Legitimados activos han traído a la justicia constitucional en cuanto a los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y dirigir quejas, asuntos que deben ser resueltos a partir de la confrontación de facultades y deberes de dos órganos del sector público, con el fin de que se dirima la competencia sobre la que debe realizar la recolección selectiva transporte, tratamiento, disposición final de los residuos de desechos sanitarios peligrosos, mas esa pretensión carece de asidero en la vía constitucional, conforme se aprecia del siguiente precedente:

*“... el juzgador de primera instancia, dilucidó un problema de aplicación de las leyes ordinarias, lo cual torna en un conflicto legal, el mismo que, conforme la propia Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de este Organismo, **no le corresponde a la justicia constitucional**; sino a la justicia ordinaria, quien es la llamada a resolver las controversia sobre la aplicación de la normativa infraconstitucional al caso concreto...”*^[15] -destacado nuestro-.

Por otro lado, la misma Corte ha decidido que cuando se acuse la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, se debe determinar que afecte otros derechos, pues en caso contrario no habría lugar a la formulación de un cargo. En la especie no se aprecia vulneración de derecho alguno, pues el asunto se constriñe al ámbito legal de resolver sobre el órgano que tiene la obligación indicada, lo cual no le compete dilucidar al Juez constitucional ordinario.

La colisión entre dos normas infraconstitucionales, conforme se ha pronunciado la Corte Constitucional corresponde a la o al Juez ordinario, como se desprende de esta regla: “... *cabe destacar también que la determinación de la norma legal aplicable a un caso concreto les corresponde a las juezas y jueces de la justicia ordinaria. La Corte Constitucional solamente puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas y no acerca de los conflictos de aplicación entre normas legales* , en cuyo caso, los abogados y, en particular, los jueces, **deben resolver** los conflictos de normas mediante la aplicación de los **principios procesales** de resolución de antinomias, **jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad** de la norma procesal”,^[16] .

El Pleno de la misma Corporación, complementa lo dicho con la consideración que explica: “... *esta Corte considera que la solución que debe utilizarse, en primer lugar, es la **identificación del thema decidendum** y su correspondencia con el objeto de la acción de protección. Es decir, cuando lo que se plantea en la demanda y se desprende de la comprobación de los hechos es una **vulneración directa de derechos constitucionales** , **se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección** . En cambio, cuando lo que se pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, **se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales** ”.*

Del texto transcrito se colige con meridiana claridad que el análisis debe versar sobre la vulneración de un derecho en la dimensión constitucional, pues solamente de existir esta se podrá emplear a la garantía jurisdiccional en cuestión como la idónea, esto es la adecuada y eficaz para resolver un caso concreto y, en el evento de que se presente uno de los tres escenarios descritos, esto es: i) Que se pretenda la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria; ii) La aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso; y, iii) El reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales, improcede la acción de protección y así debe declararse.

La regla coincide con pronunciamientos anteriores de la misma Corporación, en las que ha precisado que la diferencia de los dos niveles surge de la naturaleza de la acción de protección, en vista de que este mecanismo se estableció con el objeto de brindar “tutela” de los derechos constitucionales, en correspondencia con el fin fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia, siendo tal naturaleza la que le distingue de la justicia ordinaria^[17] ; por consecuencia, cuando se requiere “tutela” de los derechos acusados como vulnerados opera la acción jurisdiccional genérica en estudio; en ese sentido, la

naturaleza de la afección debe revestir relevancia constitucional, porque sólo en tal caso la acción de protección asistirá como el medio idóneo para resarcir el derecho constitucional conculcado por un acto u omisión de un funcionario público no judicial o de una persona particular, que lesione arbitraria, ilegítima y manifiestamente la dimensión ius fundamental del mismo.

Empero si se requiere la “declaración” de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria, o la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso, o el reclamo por la falta aplicación de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales; por ende, la vía adecuada y eficaz está en la justicia ordinaria, *“ya sea por ser expeditivo o porque confiere a la o al interesado algún beneficio particular que la acción de protección no contempla, haciendo más efectiva la tutela”*^[18], pues se trata de procesos dirimentes que permiten una amplia discusión y aportación de pruebas sobre el tema controvertido, ventajas que el proceso constitucional no otorga.

Como refuerzo de la última posición, este Tribunal anota que la distinción de las dos especies de reflexión, está en íntima relación con lo que en otras legislaciones se le denomina “núcleo duro” o “núcleo esencial” del derecho constitucional, es decir con lo que le es sustancial, fundamental o esencial, por eso en el contexto internacional del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, se le ha designado el nombre de “contenido mínimo” o “nivel esencial”; vale decir que la o el Juez competente debe investigar, en cada caso, la existencia de un ataque a la parte esencial del derecho constitucional, y de encontrarlo debe declarar la violación y la consiguiente reparación, pues la acción de protección es la vía idónea para ese efecto.

Por el contrario, si lo que se lleva a conocimiento de la o del Juez constitucional versa sobre aspectos no esenciales de los derechos fundamentales en estudio, el problema tiene connotación de legalidad, en cuyo caso la o el Operador jurídico competente para resolverlo es el de la administración de justicia ordinaria y la vía es una acción legal, sin que quepa dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, en aplicación irrestricta del principio de “legalidad adjetiva” legislado en la última parte del precepto 76.3 de la CRE, que manda a que una persona sólo sea juzgada por el juez competente y siguiendo el trámite propio de cada procedimiento.

En tal evento, la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneración de derechos constitucionales, razón por la que la o el Juez ordinario, que funge la calidad de constitucional, debe así señalarlo, en vista de que estaría “ordenarizando” la justicia constitucional, a la par que le convertiría en una simple

parte del “todo” que compone la justicia ordinaria, con el efecto de que contravendría el principio de suprallegalidad o carácter supremo de la CRE y, en especial, el objeto de la garantía jurisdiccional establecido en el artículo 88 eiusdem y en el 39 de la LOGJCC, en relación con el 6 ibídem.

3.7) Concreción .- En el desarrollo del examen del caso concreto, el Tribunal ha demostrado que la acción no reúne los requisitos previstos en los artículos 40 de la LOGJCC, por cuanto no llena los relativos a la procedencia, aparte de que se encuentra inmersa en causales de improcedencia estatuidos en el 42 ibídem, numerales 1, 3, 4 y 5, además de que no hay acción u omisión de esa naturaleza por parte de los legitimados pasivos; en relación al primero, por cuanto luego de la revisión exhaustiva de los argumentos fácticos de la demanda y de las pruebas actuadas en la audiencia, no se encuentra vulneración de derechos constitucionales de naturaleza procesal, ni la acción u omisión de una autoridad pública en cuanto a dichos derechos aparte, es claro que cuenta con las vías idóneas y eficaces que es la de inconstitucionalidad o la contenciosa administrativa en lo que dice relación a la dimensión de legalidad, en vista de impugnar un supuesto acto legislativo por la transferencia de competencias no puede solucionarse en una acción de protección, y en lo concerniente a los aspectos de legalidad debe ser resuelto por la justicia ordinaria, por lo que de intervenir la justicia constitucional se la desnaturaliza.

Con el fin de que no queden dudas, cabe anotar que en forma concluyente la Corte Constitucional ha dicho, sobre las impugnaciones administrativas: *“El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales , mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales ... Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública , o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Con la finalidad de salvaguardar los derechos a la igualdad formal y material, y seguridad jurídica de las personas; cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso administrativa para atender dicha problemática ... Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso, y seguridad jurídica, evitando la superposición entre mecanismos jurisdiccionales previstos en la Constitución,*

esta regla tendrá efecto para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado”^[19].

Por lo indicado, el Tribunal considera que el recurso de apelación planteado por los Accionantes no se ajusta a Derecho, circunstancia por la que se devienen en improcedente, debiendo el Tribunal rechazarlo y, en ese sentido, confirmar la sentencia impugnada.

IV. Sentencia

Por los antecedentes y consideraciones anotados, este Tribunal Constitucional de segunda instancia, en uso de las atribuciones constitucionales y legales conferidas,

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, este Tribunal resuelve:

4.1) Rechazar el recurso vertical de apelación, deducido por Los doctores **Carrasco Flores Diana Carolina** y **Ruiz Pinto Edgardo Lizandro**, actuales Directora Distrital 18D04 Patate-San Pedro de Pelileo de Salud y Director del Hospital Básico del cantón Baños ; y, por ende, se confirma la sentencia proferida en primer nivel, pero en base al discernimiento aquí efectuado.

4.2) De conformidad con el precepto 86.5 de la CRE legalizado en el 25 de la LOGJCC, dentro del término de tres días contados a partir de su ejecutoria, remítase una copia certificada del fallo a la Corte Constitucional, para el efecto allí señalado.

4.3) En consideración a lo resuelto, no se ordena ninguna reparación integral, material e inmaterial, ni se especifica e individualiza las obligaciones positivas y negativas, a cargo del destinatario de la acción judicial -por no haber-, ni las circunstancias en que deben cumplirse, como mandan los preceptos 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC.

4.4) El señor Actuario ponga esta sentencia en conocimiento de los Legitimados involucrados. Una vez que cause ejecutoria, devuelva el expediente de primer nivel a la Unidad Judicial de origen para los fines de Ley; y, lo actuado en esta instancia envíe al Archivo Central local, conforme el “*Protocolo Genérico de Manejo Documental y Archivístico para las Unidades Judiciales*”.

[^] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Quito D.M., diciembre 9 del 2010, sentencia número 068-10-SEP-CC, caso número 0734-09-EP, suplemento del Registro Oficial número 372, 13 de enero del 2011, p. 44.

1. [^] MONTAÑA PINTO, Juan y PORRAS VELASCO, Angélica, 2012, *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Cuadernos de trabajo, Tomo 2, obra citada, p. 107.*

3. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 28 del 2016, sentencia número 314-16-SEP-CC, caso número 0106-11-EP, acción extraordinaria de protección.*
4. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 21 del 2013, sentencia número 069-13-SEP-CC, caso número 0629-12-EP, acción extraordinaria de protección, primer suplemento Registro Oficial número 406, martes 30 de diciembre del 2014, p. 5.*
5. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito DM, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso número 0380-10-EP, suplemento tercero, Registro Oficial número 152, viernes 27 de diciembre del 2013, p. 12.*
6. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., julio 22 del 2015, sentencia número 240-15-SEP-CC, caso número 679-14-EP, acción extraordinaria de protección.*
7. ^ *Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 4 del 2019, sentencia número 282-13-JP/19, caso número 282-13-JP, acción extraordinaria de protección.*
8. ^ *Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 4 del 2019, sentencia número 282-13-JP/19, caso número 282-13-JP, acción extraordinaria de protección.*
9. ^ *Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, mayo 11 del 2010, sentencia número 021-10-SEP-CC, caso número 0585-09-EP, acción extraordinaria de protección, suplemento del Registro Oficial número 228, lunes 5 de julio del 2010, p. 32.*
10. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 20 del 2017, sentencia número 311-17-SEP-CC, caso número 0867-13-EP, acción extraordinaria de protección.*
11. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito, D.M., agosto 12 del 2015, sentencia número 258-15-SEP-CC, caso número 2184-11-EP, Gaceta Judicial número 16, lunes 12 de octubre del 2015, pp. 1 a 16.*
12. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 21 del 2013, sentencia número 069-13-SEP-CC, caso número 0629-12-EP, primer suplemento Registro Oficial número 406, martes 30 de diciembre del 2014, p. 5.*
13. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., marzo 28 del 2018, sentencia número 119-18-SEP-CC, caso número 0999-15-EP, acción extraordinaria de protección.*
14. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 12 del 2015, sentencia número 136-16-SEP-CC, caso número 2001-11-EP, sentencia número 143-16-SEP-CC, caso número 1827-11-EP, sentencia número 067-10-SEP-CC, caso número 0945-09-EP.*
15. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia número 326-17-SEP-CC, caso número 0108- 13-EP, Registro Oficial Edición Constitucional número 22, de diciembre 5 de 2017.*
16. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M, febrero 6 del 2013, sentencia número 001-13-SCN-CC, caso número 0535-12-CN, acción de consulta de constitucionalidad de norma. Segundo suplemento del Registro Oficial número 890, febrero 13 -miércoles- del 2013, Gaceta Constitucional número 001, pp. 2 a 7*
17. ^ *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., diciembre 4 del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP, acción extraordinaria de protección,*
18. ^ *SBDAR, Claudia Beatriz, Amparo de derechos fundamentales, Editorial Ciudad-Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 162.*

19. [^] Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., mayo 16 del 2013, sentencia número 0016-13-SEP-CC, caso número 1000-12-EP, acción extraordinaria de protección.

f.f.f.) **Dr. CESAR AUBERTO GRANIZO MONTALVO, Dr. EDWIN GIOVANNI QUINGA RAMÓN, Dr. NILO PAÚL OCAÑA SORIA. JUECES PROVINCIALES.**

Siguen las notificaciones en Ambato, martes siete de septiembre del dos mil veinte y uno, a partir de las quince horas y cuarenta y cuatro minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: CARRASCO FLORES DIANA CAROLINA ACTUAL DIRECTORA DISTRITAL 18D04 PATATE-SAN PEDRO DE PELILEO-SALUD en el casillero electrónico No.0602360174 correo electrónico laso1969@yahoo.com, cz3dzaj.salud@gmail.com. del Dr./Ab. LUIS ALBERTO SAMPEDRO OÑATE; DR. DARWIN ROMERO SORIA VACA PROCURADOR SINDICO DEL GAD DEL CANTON BAÑOS DE AGUA SANTA en el casillero electrónico No.1802646248 correo electrónico rsoria2006@hotmail.com, asesoriajuridica@banos.bog.ec, rsoria2006@hotmail.com, asesoriajuridica@banos.gob.ec. Del Dr./Ab. SORIA VACA DARWIN ROMEO; DR. LUIS EDUARDO SILVA LUNA ALCALDE DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO (GAD- DEL CANTON BAÑOS DE en el casillero electrónico No.1802646248 correo electrónico rsoria2006@hotmail.com, asesoriajuridica@banos.bog.ec, rsoria2006@hotmail.com, asesoriajuridica@banos.gob.ec. del Dr./Ab. SORIA VACA DARWIN ROMEO; DRA MARIA LEONOR HOLGUIN BUCHELI DIRECTORA REGIONAL – PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.0503377012 correo electrónico nine- cris@hotmail.com, leonor.holguin@pge.gob.ec, ccondor@pge.gob.ec. del Dr./Ab. CRISTIAN EFRAIN CÓNDROR AQUIETA; RUIZ PINTO EDGARDO LIZANDRO DIRECTOR DEL HOSPITAL BASICO DEL CANTON BAÑOS en el casillero electrónico No.0602360174 correo electrónico laso1969@yahoo.com, cz3dzaj.salud@gmail.com. Del Dr./Ab. LUIS ALBERTO SAMPEDRO OÑATE; Certifico: No. 1802934651 del Dr./Ab. DIEGO RICARDO CASTILLO ORTIZ. Certifico: f.) Dr. MARCO GERMANICO RAMOS REAL. SECRETARIO

CERTIFICO: Que la copia de la Sentencia que antecede guarda conformidad con el original que consta en la **Acción de Protección No. 18111-2021-00035**, propuesta por Carrasco Flores Diana Carolina y Ruiz Pinto Edgardo Lizandro, en contra del Dr. Luis Eduardo Silva Luna, en su calidad de Alcalde del GAD del cantón Baños de Agua Santa; **sentencia que se halla ejecutoriada por el ministerio dela Ley;** particular que me remito en caso de ser necesario a los originales que al momento reposan en la Secretaria de esta Sala. Ambato, 13 de septiembre del 2021.

CERTIFICO.- Dr. Marco Ramos Real
SECRETARIO RELATOR DEL TRIBUNAL SEGUNDO
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA