

Guayaquil, 27 de julio de 2022.

CASO No. 1737-17-EP

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

SENTENCIA No. 1737-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Shushufindi en contra de la sentencia de segunda instancia de una acción de protección, al verificar que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de abril de 2017, Manuel Alfredo Suquilanda Jaramillo, en calidad de procurador judicial de la señora María Belén Cevallos Serrano, gerente general y representante legal de FATOSLA C.A., presentó una acción de protección¹ en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Shushufindi y el Procurador General del Estado. El proceso constitucional fue signado con el No. 21332-2017-00261².

¹ FATOSLAC.A., en la demanda de acción de protección alegó como derechos vulnerados el derecho **al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y el derecho a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 y 82 de la Constitución**, por cuanto fue declarado como contratista incumplido. En el presente caso, el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Shushufindi, sustanció un proceso administrativo que devino en la Resolución Administrativa número 050-A-GADMSFD 2017, de fecha 20 de febrero de 2017; en donde resolvió la calificación de la sociedad mercantil FATOSLA, C.A. como Contratista Incumplido”, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 98 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública; sin embargo, se inobservaron postulados de la precitada norma y del mismo cuerpo normativo, desde el punto de vista de que no se anexó documento probatorio alguno que respaldara los fundamentos de hecho y de derecho aludidos por el ente administrativo: “Art. 98.- Registro de incumplimientos.- Las entidades remitirán obligatoriamente al Instituto Nacional de Contratación Pública la nómina de todos aquellos contratistas o proveedores que hubieren incumplido sus obligaciones Contractuales o se hubieren negado a suscribir contratos adjudicados, acompañando los documentos probatorios correspondientes, a fin de que sean suspendidos en el RUP por cinco (5) y tres (3) años, respectivamente.

² El accionante como hecho que motivó la acción de protección señaló : “*que mediante oficio signado bajo el número y letra 0210-A-GADMSFD-20 17, de 20 de marzo de 2017 y notificado el 24 del mismo mes y año se “Notifica, con copia certificada de la Resolución Administrativa número 050-A-GADMSFD-2017, en la que se resuelve DECLARAR A LA EMPRESA FATOSLA C.A., como CONTRATISTA INCUMPLIDO, de conformidad a la normativa citada en la antes mencionada Resolución”.- El Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Shushufindi, al emitir la Resolución Administrativa número 050-A-GADMSFD-2017, OMITIO(sic) notificar a LA EMPRESA FATOSLA C.A con los elementos necesarios para el efectivo conocimiento de las circunstancias que motivan la resolución (...)*”. Énfasis en el original

2. El 31 de mayo de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos negó la acción de protección por cuanto manifestó que existió una resolución emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Shushufindi y no era competente para resolver la causa. Inconforme con esta decisión, FATOSLA C.A (“**compañía accionante**”) interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 23 de junio de 2017, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos aceptó el recurso interpuesto por la compañía accionante y, en consecuencia, concedió la acción de protección.³
4. El 11 de julio de 2017, Esgar Silvestre, en calidad de alcalde, y Gustavo Chiriboga Castro, en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Shushufindi (“**entidad accionante**” o “**GAD de Shushufindi**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de junio de 2017 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (“**Sala de la Corte Provincial**”).
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 11 de enero de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, se reasignó la sustanciación de la causa No. 1737-17-EP al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento del caso mediante providencia de 06 de julio de 2022 y solicitó el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

³ En la sentencia en lo específico se revocó la sentencia de primera instancia, se declaró vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, y, como reparación integral, se dejó sin efecto y sin valor alguno la Resolución No. 050-A-GADMSFD-2017, expedida el 20 de febrero del 2017, en su integridad.

III. Argumentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión por parte de la entidad accionante

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (art 76.1.a de la CRE) y a la seguridad jurídica (art 82 de la CRE); así como solicita se deje sin efecto la sentencia impugnada.
10. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, sostiene: *“...En la sentencia emitida el 23 de junio del 2017 por la Corte Provincial de Justicia, en el juicio No. 21332-2017-00261, también se viola el Art. 76, incisos séptimo literal a), referente a las garantías de la defensa (...) Se nos ha dejado en la indefensión total, porque la sentencia de la mencionada Corte está premiando el incumplimiento, la irresponsabilidad del contratista”*.
11. En relación con la seguridad jurídica, expresa que: *“Es importante señalar que esta acción ordinaria de protección no debió ser admitida a trámite pues el Art. 40, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, marco jurídico que señala los requisitos para presentar una acción de protección, establece: “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” existiendo entonces la acción Contenciosa Administrativa como lo determina la Cláusula Vigésimo Novena del Contrato, por lo que la sentencia de esa Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos es ilegal e improcedente”*.
12. Concluye señalando: *“En la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia no se pronuncia sobre la materia de la apelación que consiste en que se le niega la acción de protección porque si existen otras vías judiciales para la impugnación de la Resolución (sic) declaratoria de contratista incumplido a FATOSLA por parte del señor Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con Sede en el Cantón Shushufindi, Provincia de Sucumbíos, al señalar que la acción no es procedente, al amparo de lo que dispone el Art. 42 Numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control, Constitucional”*.

3.2. Contestación de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos

13. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces accionados no presentaron su informe de descargo.

IV. Planteamiento del problema jurídico

14. La Corte analizará la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), debido a que esta contiene una argumentación clara y completa. La entidad accionante considera que se ha afectado este derecho, por cuanto la

controversia debía ser conocida y resuelta por la justicia ordinaria, y no por la justicia constitucional, a través de la acción de protección.

15. En cuanto al derecho a la defensa, la Corte observa que la entidad accionante se limita a señalar que, a su juicio, la sentencia de la mencionada Corte Provincial está premiando el incumplimiento y la irresponsabilidad del contratista y como consecuencia no se debía aceptar la pretensión del accionante en el proceso de origen. Esta Corte considera que dicho cargo se agota en la inconformidad de la entidad accionante respecto a la decisión tomada en la sentencia impugnada. Por lo expuesto, pese a realizar un esfuerzo razonable, conforme la sentencia No. 1967-14-EP/20, no se verifican argumentos para pronunciarse sobre la referida alegación, por lo tanto, no se analizará ni emitirá pronunciamiento alguno con relación a este cargo.
16. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia de 23 de junio de 2017 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, vulnera o no, por acción u omisión, el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la CRE.
17. Para atender el cargo referido, la Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?

V. Resolución del problema jurídico

Problema jurídico único: ¿La sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?

18. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte verificará si la Sala de la Corte Provincial observó las disposiciones que regulan la procedencia de la acción de protección previstas en la LOGJCC y si la determinación de la vulneración de derechos en la sentencia impugnada conllevó o no una vulneración al derecho a la seguridad jurídica en perjuicio de la entidad accionante.
19. La entidad accionante manifiesta que la seguridad jurídica habría sido vulnerada por cuanto la Sala, al aceptar la acción de protección, inobservó los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la LOGJCC⁴, cuando el acto podía haber sido impugnado en la vía judicial ordinaria.

⁴ “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: (...) 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...) Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede. (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

20. El artículo 82 de la CRE establece lo siguiente: *“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”*. Sobre este derecho, la Corte ha manifestado que el papel de los jueces constitucionales resulta fundamental para la protección de derechos constitucionales, ya que, son: *“actores protagónicos del respeto a la Constitución”*.⁵
21. Para el caso que nos ocupa, la Corte Constitucional ha sostenido que, *“al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.”*⁶
22. De la lectura y análisis de la sentencia impugnada, se verifica lo siguiente:
- 22.1 La Sala de la Corte Provincial encuadró su análisis en la alegada vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso efectuada por FATOSLA C.A. Al respecto los jueces manifestaron:

“la acción de protección es procedente cuando se vulneran derechos de procesos reglados como son los de la LOSNCP, que el GADM SHUSHUFINDI (sic) al emitir la Resolución No. 050-A-GADMSFD-2017, omitió notificar en debida forma a la contratista con los elementos necesarios para el efectivo conocimiento de las circunstancias que motivan dicha resolución, impidiéndole ejercer su derecho a la defensa, además de vulnerar la seguridad jurídica por existir normativa clara, previa y pública que además el Alcalde del GADM SHUSHUFINDI omitió realizar el procedimiento previo violentando el derecho constitucional de la seguridad jurídica”.⁷

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 79

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 2

⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Art. 95.-“Notificación y Trámite.- Antes de proceder a la terminación unilateral, la Entidad Contratante notificará al contratista, con la anticipación de diez (10) días término, sobre su decisión de terminarlo unilateralmente. Junto con la notificación, se remitirán los informes técnico y económico, referentes al cumplimiento de las obligaciones de la Entidad Contratante y del contratista.(...) Si el contratista no justificare la mora o no remediare el incumplimiento, en el término concedido, la Entidad Contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato, mediante resolución de la máxima autoridad de la Entidad Contratante, que se comunicará por escrito al contratista y se publicará en el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP”. Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 72 Art 10. “En el caso de que la entidad contratante pretenda terminar unilateralmente un contrato y previo a emitir la resolución correspondiente, deberá publicar la notificación efectuada al contratista concediéndole el término de diez (10) días para que justifique la mora o remedie el incumplimiento, junto con los informes económico y técnico referentes al cumplimiento de las obligaciones de la entidad contratante y del contratista. De no justificar o remediar el incumplimiento, la entidad contratante subirá al Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública la resolución de terminación unilateral del contrato, así como la declaratoria de contratista incumplido”.

22.2 La Sala de la Corte Provincial razonó que no se inició un procedimiento administrativo de terminación unilateral del contrato, con la observancia del trámite administrativo pertinente, que está debidamente contemplado en la LOSNCP para que pueda declararse a FATOSLA C.A. como contratista incumplido, sin que se le haya notificado ni concedido el término para su defensa.

22.3 Agregó que ello ocasionó la vulneración de los derechos a seguridad jurídica y del derecho al debido proceso en la garantía de la legítima defensa, así como de la tutela judicial efectiva, porque no pudo la compañía accionante, presentar argumentos de descargo y contradecir los elementos que configuraron la declaratoria de contratista incumplido.

22.4 Además, el tribunal de apelación justificó las razones específicas por las que la acción de protección era el mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso de la compañía accionante. En este sentido, señalaron:

“Es indudable para este Tribunal, que con este proceder se ha violado el derecho constitucional al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, sin que se pueda vislumbrar otro medio adecuado que no sea el constitucional, a través de la acción de protección, para que tales derechos sean directa y eficazmente amparados y la vulneración sea reparada conforme lo prevé el Art. 88 de la Constitución de la República y el Art. 39 de la LOGJyCC. Con relación a la impugnación que hace el legitimado activo sobre la presunta violación del derecho a la defensa, en esencia constituye uno de los pilares imprescindibles del debido proceso y se define como el principio jurídico procesal o sustantivo mediante el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, que incluye la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez... Así, el derecho de defensa es una norma con jerarquía constitucional legítima para todo proceso, que surge de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia, para asentar que el accionado (demandado) pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en igualdad de condiciones con el accionante (actor). La afectación del derecho de defensa coloca al individuo en un estado de indefensión. Es decir, la “indefensión se produce cuando se priva al ciudadano de la posibilidad de impetrar la protección judicial, de sus derechos, o la de realizar dentro de dicho proceso, las adecuadas pruebas, o cuando se le crea un obstáculo que dificulte la actividad probatoria, o cuando se le niega una justa y legal facultad de que su negocio sea conocido en segunda instancia. La seguridad jurídica es una garantía de certeza de que los derechos serán respetados; o una situación jurídica no será cambiada sino de conformidad con procedimientos establecidos; es decir, el derecho constitucional a la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución.(...) Derivado del análisis anterior, es evidente que en el caso sub júdice se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, por la evidente relación con la vulneración de las garantías del debido proceso, debido a que la vulneración de las garantías del debido proceso constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su

seguridad jurídica. Nada de esto se ha respetado en la resolución en análisis, puesto que las violaciones son evidentes al transgredir el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, así como el de seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva antes enunciados”.

- 23.** Adicionalmente, resulta oportuno señalar que, si bien las controversias relacionadas con la suscripción, ejecución y terminación de los contratos administrativos en principio deben tramitarse mediante la vía legal correspondiente, eso no impide que “[...] un contratista pueda incoar una garantía jurisdiccional si estima que sus derechos constitucionales están siendo amenazados o vulnerados, pues a todas luces, la vía idónea para esas controversias es la constitucional [...]”⁸. En el presente caso, FATOSLA C.A presentó la acción de protección alegando la vulneración a sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva por efecto de haber sido declarado contratista incumplido del Estado, con los efectos jurídicos que ello conlleva, sin el previo debido procedimiento administrativo. En tal sentido, los jueces emitieron su decisión conforme lo expresado en los párrafos supra, y establecieron como medida de reparación integral dejar sin efecto y sin valor jurídico alguno la Resolución No. 050-GADMSFD-2017, expedida el 20 de febrero del 2017.⁹
- 24.** Por lo tanto, se constata que la autoridad judicial observó la normativa previa, clara y pública para garantizar derechos constitucionales, establecida en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional.¹⁰ La Corte además destaca que no le corresponde, realizar un análisis sobre la corrección de la decisión judicial impugnada.
- 25.** En síntesis, esta Corte determina que la actuación de la Sala de la Corte Provincial se centró en el ámbito de la acción de protección, que tiene como fin el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. La Sala determinó que la acción de protección era la vía adecuada y eficaz para conocer el caso y no la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, se constata que la autoridad judicial observó la normativa previa, clara y pública para garantizar derechos constitucionales, establecida en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional. Por lo que, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 943-14-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 2

⁹ Se precisa que la reversión de la declaratoria de contratista incumplido a favor de FATOSLA S.A. no supone la extinción de ningún tipo de obligaciones patrimoniales en perjuicio del Estado.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 943-14-EP/20, párr. 25.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1737-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)