

**Caso N°. 808-22-EP**

**Jueza Ponente: Carmen Corral Ponce**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL** - Quito D.M.- 29 de abril de 2022.

**VISTOS.-** El Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce; y, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de marzo de 2022, AVOCA conocimiento de la causa N°. **808-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección**; y, realiza las siguientes consideraciones:

### **I** **Antecedentes Procesales**

1. Los abogados Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Clara Yesenia Hinojosa Ruiz y Pedro Lenin Alcívar Barrionuevo presentaron una acción de protección en contra del Ministro de Transporte y Obras Públicas impugnando la Resolución N° 199-2019 de 11 de septiembre del 2019, al considerar que se ha vulnerado la seguridad jurídica y también la vulneración del artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup>.
2. El proceso fue signado con el N° 23281-2021-01355 y recayó en conocimiento de la Unidad Judicial Constitucional, Penal, Tránsito, Contravenciones y Penitenciario de Santo Domingo (“Unidad Judicial”); el juez de la referida Unidad mediante sentencia de 29 de octubre de 2021

---

<sup>1</sup> Los accionantes señalan que, a través de la referida resolución se adjudicó a la Empresa Técnica General de Construcciones el proyecto que tiene por objeto delegar al sector privado, bajo la modalidad de concesión, el diseño, financiamiento, rehabilitación, ampliación a cuatro carriles, operación y mantenimiento del corredor vial Santo Domingo - Buena Fe; mencionan que dentro de los términos estipulados en la contratación de la obra se encuentra el cobro anticipado del peaje, por lo que los ciudadanos han elevado su rechazo ante el cobro de esta tasa anticipada, previo a la ampliación y rehabilitación a cuatro carriles del tramo vial Santo Domingo - Buena Fe. Sostienen que el cobro de una tasa, es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente, que el artículo 45 del Código Tributario, establece que los pagos anticipados por concepto de tributos, sus porcentajes y oportunidad, deben ser expresamente dispuestos o autorizados por la ley y que la recaudación anticipada de tributos es una atribución que le compete al presidente de la República del Ecuador.

### Caso N°. 808-22-EP

negó la acción de protección por improcedente<sup>2</sup>. Los accionantes interpusieron recurso de apelación.

3. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“Sala Multicompetente”) el 16 de marzo de 2022 inadmitió la demanda presentada “(...) *por cuanto existe cosa juzgada constitucional*(...)”<sup>3</sup>; decisión que fue notificada la misma fecha de su emisión.
4. El 05 de abril de 2022, la señora Rebeca Veloz Ramírez, en calidad de Asambleísta, en adelante la accionante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas el 29 de octubre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial Constitucional, Penal, Tránsito,

<sup>2</sup> El juez consideró que “(...) *la prueba aportada de oficio como es la Inspección Ocular, realizada directamente en el sector del peaje kilómetro 15 vía Quevedo, se pudo constar dos aspectos importante (sic), el primero que la vía existe y la misma está debidamente al día en su mantenimiento y señalización y dos que si existe el servicio complementario al cual se ha hechos referencia, servicio de ambulancia y servicio de grúa; lo cual, es acorde a la prueba presentada y que se encuentra adjuntada al proceso.- Hemos dado la apertura de hacer un análisis más allá de las pretensiones de los accionantes, en virtud que en su demandan no consideran como violación de garantía Constitucional el derecho del buen vivir, y el derecho al trabajo.- Por lo tanto, los accionantes no han podido justificar un solo hecho de la violación de derechos constitucionales; por lo tanto, resulta inoficioso realizar un análisis más profundo en referencia al tema*”.

<sup>3</sup> La Sala sostuvo que “(...) *Mediante escrito de fecha 25 de febrero del 2022 el Representante Legal de la COMPAÑÍA CONCESIONARIA SANTO DOMINGO CRS D S.A dio a conocer que existe otra acción constitucional sobre los mismos hechos que ya han sido materia de resolución. Este Tribunal de alzada ha revisado el sistema SATJE encontrando que existe una acción de protección signada con el Nro. 23281-2021-01378 que versa sobre hechos que tienen relación con la pretensión constitucional que estamos conociendo, siendo necesario analizar si estamos frente a cosa juzgada constitucional, siendo este el problema jurídico a resolver (...) en las dos causas se demanda al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a la Procuraduría General del Estado de ahí que en los dos procesos este Tribunal identifica que existe identidad de sujeto (...) este Tribunal de alzada identifica que las circunstancias fácticas por las que inició la acción de protección del proceso 1, son idénticas a las del proceso 2, puesto que se hace referencia al cobro anticipado del peaje. Por lo tanto, existe identidad de hechos (...) Las demandas (...) tienen como eje central, que se declare en sentencia la vulneración por parte del Estado ecuatoriano del derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, toda vez que consideran que el ‘cobro anticipado de la tasa por peaje, del proyecto de ampliación a cuatro carriles de la vía Santo Domingo-Buena Fe, por no contar aún con el servicio, ya que la obra pública no se ha ejecutado’, por lo que solicitan dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución Nro.199-2019, de fecha septiembre 11 de 2019, dictada por el Viceministro de Transporte del Ecuador, acto administrativo que faculta el cobro del peaje antes que se ejecute las obras de ampliación de la vía. Por lo que puede considerarse que existe identidad de motivo o persecución en las causas señaladas (...) el proceso número 1, fue resuelto en primera instancia el 09 de junio del 2021 y en segunda y última instancia el 08 de septiembre del 2021 por esta misma Corte Provincial, entonces existe sentencia ejecutoriada en el primer proceso (según razón de Secretaría de 14 de septiembre del 2021), mientras que el proceso 2 que es el que nos ocupa, la sentencia en primera instancia se dicta el 29 de octubre del 2021, misma que es impugnada y objeto de análisis por este Tribunal. En este contexto se señala que la cosa juzgada constitucional permite el ejercicio de la garantía de non bis in ídem que se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República y también configura un elemento sustancial para la materialización del derecho a la seguridad jurídica, al configurar una situación de certeza que pone fin al problema jurídico, garantiza la inmutabilidad de las decisiones judiciales y permite el efectivo cumplimiento y ejecución de las mismas*”.

**Caso N°. 808-22-EP**

Contravenciones y Penitenciario de Santo Domingo; y, de la resolución emitida y notificada el 16 de marzo de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

**II  
Oportunidad**

5. El **05 de abril de 2022**, la señora Rebeca Veloz Ramírez presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el **29 de octubre de 2021** por el juez de la Unidad Judicial Constitucional, Penal, Tránsito, Contravenciones y Penitenciario de Santo Domingo; y, en contra de la resolución emitida y notificada el **16 de marzo de 2022** por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas. En tal virtud, se colige que la acción ha sido presentada observando el término exigido por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el numeral 2 del artículo 61 del mismo cuerpo normativo y con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

**III  
Requisitos**

6. Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**IV  
Pretensión y Fundamentos**

7. La accionante asegura que las decisiones impugnadas vulneran los derechos constitucionales consagrados en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, letra l), 82, 52 y 314 de la Constitución de la República, según los cuales se reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica, y el derecho a recibir servicios de calidad a una tarifa equitativa. Su pretensión es que se admita la demanda planteada y se disponga que los jueces accionados se pronuncien sobre la vulneración de derechos que alegó al presentar la acción de protección.
8. En cuanto a la garantía de la motivación, sostiene que se ve vulnerada pues la Sala Multicompetente resuelve que existe cosa juzgada constitucional *“(...) pero sin señalar ninguna sentencia de la Corte Constitucional en la que se consagra este principio, que por otra parte no se encuentra recogida en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) se señala como fundamento normativo de su decisión la garantía de non bis in idem que se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República, situación que en el presente caso no resulta aplicable, pues la garantía alegada se aplica en el caso de sanciones (...) esta acción no tiene por objetivo*

**Caso N°. 808-22-EP**

*sancionar al Ministerio de Obras Públicas, sino garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de Santo Domingo de los Tsáchilas y demás usuarias de la vía”.*

9. *Agrega que la referida decisión “(...) vulnera de manera expresa sentencias de la Corte Constitucional que de manera expresa consagran que la cosa juzgada constitucional no es aplicable en garantías constitucionales, según la sentencia No. 298-17-SEP-CC, dentro del caso No. 1437-12-EP (...) existe un claro incumplimiento en lo relativo a la razonabilidad pues se menciona supuesta jurisprudencia constitucional sin citar ningún precedente concreto y por otro lado carece de lógica en la medida que cita como respaldo un artículo que no sería aplicable al presente, por no corresponder a un procedimiento sancionatorio(...)”.*
10. *En cuanto a la tutela judicial efectiva, indica que como parte de este derecho, los jueces deben entrar a valorar el contenido de las pretensiones de los accionantes, por lo que señala que no es legítimo que se inadmita una acción con base en un argumento no contemplado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; así alega que “(...) en casos de garantías jurisdiccionales el artículo 86, numeral 3 de la Constitución establece, que la jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, es decir no cabe que mediante un auto, sin conocer el fondo del asunto inadmita una acción de garantías jurisdiccionales como en el presente caso”; manifiesta que la referida ley “(...) de manera taxativa establece las causales de inadmisión, dentro de las cuales no existe la figura de la cosa juzgada constitucional, por lo que el juzgador se extralimitó en sus atribuciones constituyendo dicho accionar en una denegatoria a nuestro derecho a una tutela judicial efectiva”.*
11. *Finalmente, expone varias alegaciones sobre la presunta vulneración del derecho a recibir un servicio de calidad a una tarifa equitativa según lo previsto en los artículos 52 y 314 de la Constitución, para lo cual sostiene que “(...) el servicio de vialidad no solo implica la prestación de un servicio de calidad, sino que los mismos se cobren a tarifas equitativas. El tema de la equidad en los servicios se refiere a que los peajes deben ser razonables, lo que significa que el valor que se pagaba debe cubrir los gastos en que se incurra, contemplando un beneficio justo (...) si el Estado concede algún servicio debe garantizarse la calidad del mismo, hecho que en el presente caso no lo está haciendo, ya que, el Ministerio de Obras Públicas estaría permitiendo esta afectación a los usuarios con el cobro de un peaje de una vía inconclusa impidiendo recibir un servicio de calidad, afectando así a los usuarios (...)”.*

**V**

**Admisibilidad**

12. *La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. De la revisión de la demanda, se desprende lo siguiente:*
13. *El primer requisito consiste en (1) “Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso. La accionante ha expuesto las razones que justifican la posible vulneración de sus derechos a través de un argumento claro; así, de*

**Caso N°. 808-22-EP**

forma específica expresó que se ha vulnerado la garantía de la motivación y la tutela judicial efectiva por cuanto no existiría sustento constitucional, legal, ni jurisprudencial para resolver que existe cosa juzgada constitucional en garantías jurisdiccionales, además de que no existiría fundamento para aplicar en el presente caso la garantía de non bis in ídem, de acuerdo a lo que prevé el artículo 76 numeral 7 literal i) de la Constitución; de esta forma, a criterio de la accionante no se han expuesto las razones de la decisiones emitidas por los jueces accionados sobre el caso que nos ocupa, lo que afectaría la motivación y consecuentemente la tutela judicial efectiva.

14. El segundo requisito prescribe (2) *“Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión”* y el octavo consiste en *“Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”*. De la lectura de la demanda se observa que la resolución de la presente causa permitirá esta Corte pronunciarse sobre la posible inobservancia del precedente contenido en la sentencia 298-17-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 1437-12-EP.
15. El tercer, cuarto y quinto requisito consisten en (3) *“Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”*; (4) *“Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”*; (5) *“Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez”*. De la revisión de la demanda, se desprende que su pretensión tiene como fundamento la vulneración de derechos constitucionales y no incurre, por tanto, en estas causales de inadmisión, pues sus alegaciones no se basan en la mera inconformidad con la sentencia, en cuestiones de legalidad, ni en asuntos relacionados con la apreciación de la prueba.
16. El sexto requisito consiste en (6) *“Que la acción se haya presentado dentro del término establecido en el artículo 60 de esta ley”*. Como se mencionó en el párrafo 5 del presente auto, la acción ha sido presentada dentro del término establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
17. El séptimo requisito consiste en (7) *“Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante el periodo electoral”*; requisito que no resulta aplicable al presente caso.

## VI Decisión

18. Por las consideraciones que anteceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve, **admitir** a trámite la acción extraordinaria de protección N°. 808-22-EP.
19. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración,

Página 5 de 6

**Caso N°. 808-22-EP**

recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, tomando en consideración que el Tribunal de Admisión se halla constituido por la jueza doctora Carmen Corral Ponce, designada conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como sustanciadora de la causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispone que los jueces de la Unidad Judicial Constitucional, Penal, Tránsito, Contravenciones y Penitenciario de Santo Domingo; y, de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto.

20. En consecuencia, se dispone notificar este auto; y, disponer el trámite para su sustanciación.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 29 de abril de 2022.- **LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**