

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 10 de noviembre de 2022.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de octubre de 2022, avoca conocimiento de la causa **No. 2462-22-EP, acción extraordinaria de protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de agosto de 2022, Juan Enmanuel Izquierdo Intriago, en su calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”), y el 30 de agosto de 2022, Patricia Picotita Astudillo y Luis Tapia Montesdeoca, en sus calidades respectivas de alcaldesa y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (en adelante, “el GAD”) presentaron respectivamente dos acciones extraordinarias de protección¹ en contra de las sentencias emitidas en un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.
2. El 11 de octubre de 2021, Jaime Rodolfo Castellano, representante legal de la compañía Safety Enforcement Seguridad Vial S.A. - SAFENFORVIA (en adelante, “la compañía”), presentó una acción de protección en contra del GAD². Este proceso fue signado con el número 12283-2021-01693.
3. El 21 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Penal de Quevedo (en adelante, “la Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección³. El GAD interpuso recurso de apelación.
4. El 27 de julio de 2022, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (en adelante, “la Sala”) aceptó parcialmente el recurso de apelación, por lo que reformó la sentencia subida en grado en relación a la reparación⁴. El 27 de julio de 2022, la Sala atendió

¹ El 23 de septiembre de 2022, la causa fue ingresada a la Corte Constitucional conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“SACC”).

² Según las sentencias de primera y segunda instancia, la compañía manifestó que había firmado un contrato con el GAD para la prestación de la instalación y mantenimiento de fotoradares para la gestión de infracciones de tránsito en la ciudad de Loja. Sin embargo, alegó que debido a irregularidades atribuibles al GAD, se ha generado un perjuicio económico significativo, lo que habría afectado los derechos a la seguridad jurídica, a la libertad de desarrollar actividades económicas y al trabajo. En tal sentido, como pretensión, solicitó que el monto de afectación sea calculado y reparado a su favor.

³ La Unidad Judicial, como medida de reparación integral dispuso lo siguiente: “(...) en el informe técnico económico, donde se evidencia se ha devuelto un monto creando un perjuicio a la Compañía SAFETY, ocasionando un perjuicio a la compañía Saffety no habiéndose generado las multas respectivas (...). Como reparación integral el justo precio por concepto de infracciones registradas y pagadas, incluidas los intereses y multas del período octubre 2015 a diciembre del 2016 en virtud del informe que se encuentra anexo y se analizó para dicha resolución, informe de Contraloría General del Estado y el informe técnico económico realizado por el perito Ing. José Luis Terán Espinoza, determinó una cifra de \$11.746.035,99 dólares lo cual deberá ser registrado y pagado este monto dentro del término de 8 días (...)” (sic).

⁴ La Sala consideró que el monto ordenado a pagar debía ser determinado ante el contencioso administrativo según lo señala el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

los pedidos de aclaración y ampliación planteados por el GAD y aceptó parcialmente el recurso de ampliación⁵. Este auto fue notificado el 29 de julio de 2022.

II. Objeto

5. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “**CRE**”) y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), la acción extraordinaria de protección procederá únicamente *“en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*; asimismo, en contra de *“resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados”*.

6. En las demandas de las acciones extraordinarias de protección, la PGE y el GAD identifican como decisiones judiciales impugnadas a las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Sala. Por tanto, estas decisiones son objeto de una acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437.1 de la CRE, y 58 de la LOGJCC.

III. Oportunidad

7. El artículo 60 de la LOGJCC dispone que: *“el término máximo para la interposición de la acción será de veinte días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte...”*, en concordancia con el artículo 61.2 *ibidem*⁶ y el artículo 46⁷ de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “**CRSPCCC**”).

8. La PGE presentó su demanda de la acción extraordinaria de protección el 26 de agosto de 2022 y la decisión que concluyó el proceso fue notificada el 29 de julio de 2022. Por lo expuesto, la demanda de la PGE fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60 de la LOGJCC y 46 de la CRSPCCC.

9. Por su parte, el GAD presentó su demanda de la acción extraordinaria de protección el 30 de agosto de 2022 y la decisión que concluyó el proceso fue notificada el 29 de julio de 2022. Por lo expuesto, la demanda del GAD no fue presentada dentro del término⁸ establecido en los artículos 60 de la LOGJCC y 46 de la CRSPCCC, por lo cual este Tribunal se abstiene de realizar alguna consideración adicional sobre la demanda presentada por el GAD de Loja.

IV. Requisitos formales

10. De la lectura de la demanda presentada por la PGE, se verifica que esta cumple con los requisitos formales, según lo señalan los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

⁵ La Sala amplió su fallo para señalar que la autoridad judicial competente para el conocimiento del proceso de cuantificación por reparación económica es el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil.

⁶ “Art. 61.- Requisitos.- La demanda deberá contener: (...) 2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada”.

⁷ “Art. 46.- El cómputo del término de veinte días establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se contará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional o del debido proceso se encuentre ejecutoriada.”

⁸ Este Tribunal observa que el término para presentar la acción extraordinaria de protección vencía el día 29 de agosto de 2022, considerando que el día viernes 12 de agosto de 2022 fue feriado nacional por la conmemoración del Primer Grito de Independencia.

V. Pretensiones y fundamentos

11. La PGE, como pretensión concreta, solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción extraordinaria presentada, declare la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y deje sin efecto las sentencias impugnadas.

12. En cuanto a la seguridad jurídica, conceptualiza este derecho y señala que la sentencia emitida por la Sala *“quebranta en forma manifiesta la línea jurisprudencial”* en relación con la procedencia o no de la acción de protección, disposiciones que constan en la LOGJCC y que no fueron observadas por la Sala previo a justificar la aceptación de la acción. Manifiesta entonces que la Sala no consideró que la acción de protección incoada por la compañía *“se fundamenta en un supuesto incumplimiento contractual por parte del Municipio de Loja (contrato de concesión)”*. Por lo tanto, la compañía *“buscó que la acción de protección suplante a un juicio contencioso administrativo y se discuta cuestiones de legalidad sobre el cumplimiento o NO del contrato de concesión en base a un informe pericial realizado por la misma accionante (...)”*. Indica que la compañía inició otro proceso en la vía contencioso administrativa⁹, *“con lo cual se evidencia que la compañía accionante conocía claramente que las divergencias resultantes del incumplimiento del contrato de concesión suscrito con el Municipio de Loja, debe ser tutela[das] ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo”*. Señala así que la Sala declara vulnerados los derechos alegados *“desnaturalizando”* la garantía, al no considerar que el asunto no *“correspond[ía] a la materia de una Acción de Protección, por cuanto involucra normas infra constitucionales, al control de legalidad, normas que por su naturaleza son de competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (...)”* (sic).

13. Sobre la garantía de la motivación, alega que la Unidad Judicial no *“realiza un análisis del caso, solo acoge los hechos que detalla la compañía accionante, sin que exista certeza alguna de vulneración de derechos constitucionales”*, centrándose en el *“incumplimiento del contrato de concesión suscrito con el [GAD] (...) sin correlacionar los hechos con el derecho (...)”*. Señala que este mismo error fue cometido por la Sala, ya que, la motivación *“se subsume al incumplimiento contractual, sin embargo, no se analiza la integralidad del contexto argumentado por los accionados, realizando una interpretación al contrato de concesión, el mismo que por su propia naturaleza contractual se sujeta a la justicia ordinaria (...)”*.

14. Manifiesta también que la sentencia de la Sala habría incurrido en incoherencias, ya que, afirma que el GAD *“suscribe un contrato de forma ilegal, pero tal ilegalidad no ha sido declarada por la justicia ordinaria, a pesar de considerarlo ilegal infieren que aquello vulnera derechos constitucionales de una persona jurídica, a pesar de que ésta, haya suscrito igualmente el contrato, existiendo Incoherencias de la sentencia, ya que se evidencia que los jueces de la sala afirman que la entidad accionada suscribe un contrato con omisiones legales, sin embargo dentro el mismo analices (sic) se contradicen al señalar que las partes con la autonomía de voluntad han suscrito el contrato del cual tendrán beneficios económicos (...)”* (sic). Añade que *“no hay coherencia entre el problema jurídico [con] las premisas fácticas y las normas aplicadas al caso concreto (incumplimiento contractual) porque al concluir que el contrato adolece de omisiones legales, no le correspondía a la justicia constitucional resolver sino a la justicia ordinaria, por existir inobservancia de normas infra constitucionales (...)”* (sic).

⁹ La PGE cita al proceso No. 11804-2020-00163 en el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito.

15. Añade que debido a que la “acción no debía prosperar”, la Unidad Judicial “acogió una competencia que por ley no le correspondía” al determinar la reparación en la parte resolutive, lo cual habría inobservado los artículos 86.2 de la CRE, 7 de la LOGJCC y 18 del Código Civil, este último sobre la interpretación literal de las normas. Además, indica que el artículo 7 de la LOGJCC establece con claridad que la acción de protección debe ser planteada “en el lugar donde existe un acto u omisión que vulneró derecho y donde surte sus efectos”, por lo cual esta acción debió haber sido planteada en Loja y no en otro lugar, como ocurrió con el presente caso.

VI. Admisibilidad

16. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección, por lo cual a continuación se analizará cada uno de estos requisitos.

17. Según la sentencia No. 1967-14-EP/20, quien comparece como parte demandante en una acción extraordinaria de protección debe brindar una argumentación clara en la que presente una tesis o conclusión sobre los derechos vulnerados. De tal forma, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, debe ser posible dilucidar por qué considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente un derecho constitucional.¹⁰

18. De la revisión de la demanda, este Tribunal observa que la PGE presenta argumentos claros y completos relacionados con los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Al respecto, la PGE alega que las autoridades judiciales no habrían observado normas específicas sobre la procedencia y trámite de la acción de protección incoada por la compañía, y por lo tanto, esto incidió en que la decisión no haya sido respetuosa del ordenamiento jurídico. Además, manifiesta que las actuaciones de las autoridades judiciales habrían incurrido en una desnaturalización de la garantía jurisdiccional, puesto que este era un asunto contractual administrativo (párr. 12 y 13 *supra*). En tal sentido, la demanda de la PGE cumple con el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.

19. En cuanto a la relevancia constitucional, es posible notar que este caso se relaciona con una posible desnaturalización de la acción constitucional. Se considera que el análisis del caso podría aportar al desarrollo jurisprudencial de este fenómeno, ahondando la reflexión que la Corte realizó en la sentencia No. 1178-19-JP/21, pero ahora a partir de situaciones fácticas devenidas de la contratación pública. De tal forma, la demanda cumple con los requisitos establecidos en los numerales 2 y 8 de la LOGJCC.

20. Este Tribunal considera que el argumento central de la demanda no está enfocado en lo injusto o equivocado de la decisión impugnada. Si bien la demanda de la PGE refiere aplicación

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18; Sentencia No. 1228-13-EP/20, de 21 de febrero de 2020, párr. 12. La sentencia No. 1967-14-EP/20 indica:

“(…) un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el ‘derecho violado’, en palabras del art. 62.1 de la LOG[J]CC).

18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art.62.1 de la LOG[J]CC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOG[J]CC).”

de normativa de la LOGJCC, estas alegaciones tienen estrecha relación con las normas constitucionales aplicables a la acción de protección y no está centrada únicamente en la falta o indebida aplicación de normativa infraconstitucional. La demanda tampoco está planteada en contra de alguna decisión emitida por el Tribunal Contencioso Electoral, ni está basada en la valoración de la prueba actuada durante el proceso. Por lo tanto, no incurre en alguna de las causales establecidas en los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 62 de la LOGJCC.

21. Conforme consta en el acápite III de este auto, la demanda fue presentada oportunamente. Así, este Tribunal observa que está satisfecho el requisito establecido en el numeral 6 del artículo 62 de la LOGJCC.

22. Por todo lo expuesto, la demanda de la acción extraordinaria de protección cumple con los requisitos establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC para ser considerada admisible.

VII. Decisión

23. El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, así como resuelve **ADMITIR** a trámite la presentada por la Procuraduría General del Estado dentro del caso **No. 2462-22-EP**, sin que esta decisión implique un prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.

24. Con el objetivo 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, recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a) y b) de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el Tribunal de Admisión está constituido por el suscrito juez constitucional, designado conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la LOGJCC como sustanciador de la causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la CRSPCCC, dispone a la Unidad Judicial Penal de Quevedo y a la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, judicaturas que dictaron las sentencias impugnadas **dentro del juicio de acción de protección signado con el número 12283-2021-01693, que presenten sus respectivos informes de descargo** ante la Corte Constitucional en el **término de cinco (5) días**, contados a partir de la notificación de este auto.

25. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz de la ciudad de Quito, ubicado en las calles José Tamayo E10-25 y Lizardo García, de lunes a viernes, en el horario desde las 8h00 hasta las 16h30. O, en su defecto, en la oficina regional de la ciudad de Guayaquil, ubicada en la calle Pichincha y avenida 9 de Octubre, en el Edificio Banco Pichincha, 6to piso.

26. Según lo dispone el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador, esta decisión no es susceptible de recurso alguno.

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

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 10 de noviembre de 2022. **Lo certifico.**

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN