



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 001-16-PJO-CC

CASO N.º 0530-10-JP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

1. El presente caso tiene como origen el oficio N.º 75-10-3ra.SP-CPJP del 5 de abril de 2010, suscrito por la doctora Ximena Díaz Ubidia, secretaria relatora de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante el cual remite a la Corte Constitucional, en nueve fojas debidamente certificadas, la sentencia expedida en dicha Sala, dentro de la acción de protección propuesta por Eliseo Sarmiento Valero y otros, en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

2. La Sala de Selección de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Roberto Bhrunis Lemarie y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto de selección expedido el 20 de mayo de 2010 a las 10:40, y conforme lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procedió a seleccionar el caso N.º 0530-10-JP, referente a la sentencia expedida por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por la cual revocó el fallo subido en grado y en su lugar aceptó la acción de protección propuesta por Eliseo Sarmiento Valero y Alexis Méndez Pantaleón, vicepresidente ejecutivo y gerente general respectivamente, de la compañía Constitución C. A., en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

3. El 6 de noviembre de 2012, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, se posesionaron las juezas y jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

4. La Sala de Revisión N.º 3, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor en calidad de presidente, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri, en sesión del 27 de febrero de 2013, efectuaron el sorteo de causas, correspondiendo al juez constitucional Manuel Viteri Olvera actuar como juez ponente, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto del 8 de abril de 2014 a las 09:00.

5. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

II. ANTECEDENTES

6. El 28 de octubre de 2008, el entonces ministro de Transporte y Obras Públicas, ingeniero Jorge Marún Rodríguez, y la Compañía Constructora del Sur C. A., (COSURCA), celebraron un contrato, cuyo objeto fue la rehabilitación de la carretera Alamor-Lalamor, de 85.55 kilómetros de longitud, ubicada en la provincia de Loja. Las partes estipularon en la cláusula undécima del referido contrato, las garantías exigidas por la entidad pública contratante, entre las que constaba una para afianzar el buen uso del anticipo otorgado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a la compañía COSURCA C. A.

7. La empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el contrato, y previo el pago de la prima por parte de la compañía Constructora del Sur (COSURCA), emitió el 7 de noviembre de 2008, la póliza N.º 10003 por la suma de \$ 14`546.481,26.

8. La garantía para el buen uso del anticipo suscrito entre las partes contratantes fue renovada en los mismos términos, por cuatro ocasiones, de las cuales la última tenía un período de vigencia comprendido entre el 2 de diciembre de 2009 al 1 de enero de 2010.

9. El 24 de noviembre de 2009, el ministro de Transporte y Obras Públicas, ingeniero David Ortiz, declaró la terminación unilateral del contrato suscrito que se había firmado con la compañía Constructora del Sur C. A. (COSURCA), con fundamento en el artículo 62 numeral 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP), que prohíbe la celebración de contratos de personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad con el presidente de la República o con funcionarios del Estado. Adicionalmente en el mismo acto de declaración de terminación unilateral del contrato, el ministro de Transporte y Obras Públicas, de conformidad con el quinto inciso del artículo 95 de la LOSNCP, ordenó que se proceda con la ejecución de la parte pertinente de la garantía de buen uso del anticipo, esto es el valor amortizado del mismo, para lo cual se dispuso la práctica de la liquidación económica del contrato.





10. El 28 de diciembre de 2009, la coordinadora de administración de caja de la dirección financiera del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, contadora pública Margarita Richards, emitió el oficio N.º 1025-DF-T-G, mediante el cual solicitó a la empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros la renovación de la póliza N.º 10003 de garantía del buen uso del anticipo, por el monto de \$ 14`546.481,26.

11. En esta misma fecha, 28 de diciembre de 2009, el señor Genaro Cucalón, representante de la empresa APESE S. A., broker de seguros contratado por la compañía COSURCA, solicitó mediante correo electrónico, al gerente regional de la empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros, Hugo Herrera Gilbert, la renovación de la póliza N.º 10003, que afianza el buen uso del anticipo, por el monto de \$ 14`546.481,26.

12. Conforme lo manifestado por el ministro de Transporte y Obras Públicas (foja 150 del proceso de acción de protección N.º 137-2010 sustanciado en el Juzgado Décimo Tercero de lo Penal de Pichincha), el oficio N.º 1025-DF-T-G suscrito por la contadora pública Margarita Richards fue enviado con el señor Jorge Pastas Montalvo, trabajador de la Dirección Financiera del Ministerio de Transporte, para ser entregado en el domicilio de la aseguradora Constitución C. A. Compañía de Seguros, pero la señorita Asiri Unda, secretaria recepcionista de la referida compañía, había manifestado que debido a la remodelación que se estaba efectuando en la oficina donde funciona Constitución C. A. Compañía de Seguros, ese momento no había quien reciba el oficio remitido por la contadora pública Margarita Richards y que debía regresar el 4 de enero de 2010.

13. El trabajador de la Dirección Financiera del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Jorge Pastas Montalvo, regresó el 4 de enero de 2010 a las oficinas de la compañía Constitución C. A. Compañía de Seguros, e hizo la entrega del oficio N.º 1025-DF-T-G suscrito por la funcionaria de la Cartera de Estado, Margarita Richards, por lo cual el representante de la compañía Constitución C. A. Compañía de Seguros emitió el oficio N.º DLC-2010-003 del 4 de enero de 2010, por el cual responde a la solicitud de la funcionaria del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, invocando el artículo 45 de la Ley General de Seguros, el cual dispone: “La responsabilidad de la empresa de seguros termina: (...) e) Por no haberse solicitado la renovación de la póliza o la ejecución de las fianzas dentro de su vigencia”, por lo que informa que Constitución C. A. Compañía de Seguros, no procederá a la renovación de la póliza que garantiza el buen uso del anticipo, y a la vez, solicita la restitución de los originales de las pólizas en cuestión, pues la responsabilidad de Constitución C. A. Compañía de Seguros, ha concluido por el ministerio de la ley.

14. A partir de entonces, se advierte de fojas 64 a 88 del proceso de acción de protección N.º 137-2010, el cruce de oficios remitidos entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la compañía Constitución C. A. Compañía de Seguros, en los cuales se ratifican en sus respectivas solicitudes y ante la falta de acuerdo entre las partes, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, mediante la Resolución N.º 14, expedida el 21 de enero de 2010, dispuso:

1. Declarar a la Compañía CONSTITUCIÓN C.A. Compañía de Seguros, incumplida con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por cuanto no obstante el pedido de renovación efectuado por el representante de la compañía COSURCA C.A. y del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, no ha cumplido con la renovación de la póliza No.10003 que afianzó el buen uso del anticipo del contrato celebrado el 28 de octubre de 2008 con la Compañía Constructora COSURCA C.A., cuyo objeto era la rehabilitación de la carretera Alamor-Lalamor de 85,55 km de longitud, ubicada en la provincia de Loja, así como con el posterior requerimiento de efectivización de los valores representados en la referida garantía, esto es la cantidad de \$ 14`546.481,26;
2. Notificar a la Superintendencia de Bancos y Seguros acerca del incumplimiento en que ha incurrido la Compañía CONSTITUCIÓN C.A. Compañía de Seguros, al no haber renovado la garantía representada en la póliza No. 10003, y su consecuente efectivización dentro del término previsto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros;
3. Notificar con esta Resolución al Instituto Nacional de Contratación Pública, para la suspensión del Registro de Proveedores de la Compañía CONSTITUCIÓN C.A. Compañía de Seguros”.

15. El 26 de enero de 2010, los señores Eliseo Sarmiento Valero y Alexis Méndez Pantaleón en calidad de vicepresidente ejecutivo y gerente general respectivamente, de la empresa CONSTITUCIÓN C. A. Compañía de Seguros, presentaron acción de protección, impugnando la Resolución N.º 14 del 21 de enero de 2010 expedida por el ministro de Transporte y Obras Públicas (por la cual declaró a la referida compañía como incumplida), por estimar vulnerados los derechos de su representada, concretamente los derechos a la libertad de contratación, derecho a la propiedad, derecho al debido proceso, derecho a la defensa y derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 66 numeral 16; 66 numeral 26; 76 numeral 1; 76 numeral 7 literales **a, b, c, d, h y i**; y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

16. Dicha garantía jurisdiccional fue sustanciada en primera instancia, por el juez décimo tercero de garantías penales de Pichincha, dentro del proceso N.º 137-2010, operador jurídico que mediante sentencia expedida el 1 de marzo de 2010, desechó la acción de protección, al considerar que las cuestiones que motivaron la referida garantía jurisdiccional se tratan de asuntos de raigambre administrativo, por lo cual no cabe utilizar los mecanismos constitucionales de





protección en sustitución de los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para ventilar este tipo de asuntos.

17. La compañía CONSTITUCIÓN C. A. Compañía de Seguros interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, recurso que fue conocido por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (proceso judicial N.º 224-2010), cuyos jueces, mediante sentencia expedida el 25 de marzo de 2010, aceptaron el recurso interpuesto, revocaron la sentencia subida en grado y en su lugar, aceptaron la acción de protección incoada por CONSTITUCIÓN C. A. Compañía de Seguros, al considerar que la resolución impugnada, expedida por el ministro de Transporte y Obras Públicas vulneró el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República, en virtud del cual, "... las instituciones del Estado ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley". A criterio de los jueces provinciales, dicha disposición constitucional garantiza a los ciudadanos que no podrán ser víctimas de una actuación estatal ilegal o arbitraria; pero, además, se encuentra íntimamente ligado al derecho a la seguridad jurídica. Adicionalmente, los jueces consideran que los pedidos de ejecución de la póliza han llegado con posterioridad al vencimiento de la misma cuando, de conformidad con lo estipulado en el contrato, se debió presentar hasta el 1 de enero de 2010; por ende, señalaron los jueces de segunda instancia, que "... asumir como válido un acto que se encuentra en franca contradicción con el ordenamiento jurídico y constitucional implica, no solo desconocer los parámetros fundamentales del juego democrático, sino adoptar como normal una posición claramente arbitraria"¹.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente con carácter *erga omnes*, en los casos que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.

¹ Ver sentencia del 25 de marzo de 2010, expedida por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (fojas 9 y vta., del proceso sustanciado en la Corte Constitucional).

19. El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

De las fuentes que informan esta sentencia

20. En atención a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, la jurisprudencia constituye fuente generadora de derecho objetivo, en tanto: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”. De esta manera, la Corte Constitucional, mediante su jurisprudencia, tiene la obligación constitucional de desarrollar los contenidos de los derechos y sus garantías, dando respuestas concretas a los problemas surgidos en torno al carácter subsidiario de la acción de protección.

21. La Corte Constitucional, luego de un análisis acerca de las fuentes que informan esta sentencia, advierte sobre la existencia de jurisprudencia en que se desarrolla la garantía jurisdiccional de la acción de protección 001-10-JPO-CC; 013-13-SEP-CC; 016-13-SEP-CC; 043-13-SEP-CC; 102-13-SEP-CC; 006-16-SEP-CC; entre otras. Vale destacar que la jurisprudencia identificada corresponde a sentencias de jurisprudencia vinculante, así como a sentencias emitidas dentro de las acciones constitucionales que conoce la Corte Constitucional, sobre la base de que todos los criterios de la Corte Constitucional son vinculantes.

22. La Constitución de la República en su artículo 436 numerales 1 y 6, establece que la Corte Constitucional tiene la atribución de: “1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante” y “6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

23. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, configuran la potestad de la Corte Constitucional para crear precedentes constitucionales en sus sentencias, mediante el establecimiento de parámetros interpretativos de la Constitución que tienen fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos:





De conformidad con el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República, y artículo 2, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional, a través de la Sala de Revisión, emite sentencias que contengan jurisprudencia vinculante, o precedente con carácter erga omnes, en los casos que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección².

24. Por su lado, el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República determina el carácter vinculante de todas las decisiones que emita la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento, considerando que en sus sentencias el máximo órgano de la administración de justicia constitucional al ser el intérprete final y auténtico de la Constitución, desarrolla criterios interpretativos que deben ser observados por los operadores jurídicos. Esto, con el objeto de lograr la unificación en las decisiones constitucionales, evitando así la generación de criterios contradictorios en circunstancias jurídicas iguales, en atención al principio de igualdad ante la ley e igualdad en la aplicación de la ley³.

25. De lo cual se colige entonces que todas los criterios de decisiones jurisdiccionales, esto es sentencias de acciones extraordinarias de protección, de incumplimiento, por incumplimiento, consultas de norma, control de constitucionalidad, de interpretación constitucional, dirimencia de competencias, y dictámenes constitucionales emanados por este órgano de administración de justicia son de obligatorio cumplimiento, en virtud de que la Corte Constitucional al interpretar la Constitución al decidir cada caso crea normas jurisprudenciales que se ubican al mismo nivel que la Constitución.

Problemas jurídicos

26. En atención a lo manifestado, el Pleno de la Corte Constitucional procederá a sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

¿Cuál es el alcance del contenido de los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

27. De conformidad con el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. Esta consideración comporta varias implicaciones, quizá la más relevante se refiere a que el Estado encuentra su

² Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-PJO-CC caso N.º 0999-09-JP; Primera Corte Constitucional, sentencia N.º 0001-14-PJO-CC caso N.º 0067-11-JD.

³ Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 045-11-SEP-CC caso N.º 0385-11-EP; Primera Corte Constitucional sentencia N.º 0016-13-SEP-CC caso N.º 1000-12-EP; sentencia N.º 0016-13-SEP-CC caso N.º 1000-12-EP; sentencia N.º 004-13-SAN-CC caso N.º 0015-10-AN; sentencia N.º 034-13-SCN-CC caso N.º 0561-12-CN.

fundamento en el respeto y tutela de los derechos constitucionales, considerados normas directamente aplicables por y ante cualquier servidora o servidor público⁴.

28. En este sentido, el constituyente ecuatoriano ha optado por la creación de diversos mecanismos que permiten la efectiva protección de los derechos garantizados en la Norma Suprema, plasmando en su texto una serie de garantías constitucionales, que tienen por objeto la efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

29. Dentro de las garantías constitucionales se encuentran aquellas de tipo jurisdiccional; es decir, que pueden ser activadas en unos casos, ante los órganos que componen la Función Judicial y en otros, ante la Corte Constitucional, máximo órgano de administración de justicia constitucional. Ahora bien, del contenido de la Constitución (artículos 86 al 94) se desprende que existen varios tipos de garantías jurisdiccionales. Sin embargo, dado el asunto que motiva el presente caso, el Pleno de esta Magistratura centrará su análisis en la acción de protección.

30. La acción de protección de los derechos, como garantía jurisdiccional, es un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo.

31. En el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución del Ecuador, atinente a las normas comunes de las garantías jurisdiccionales, no existe mención al carácter cautelar –inherente al amparo constitucional conforme la Constitución ecuatoriana de 1998– sino, por el contrario, se establecen acciones que deben reparar y conocer el fondo del asunto controvertido, es decir la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, las que deben resolverse de manera definitiva, confiriéndole al juez constitucional la potestad de resolver la causa y ordenar la reparación integral material e inmaterial, especificando e individualizando las obligaciones positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias en las que deben cumplirse.

32. Es decir, la acción de protección tiene naturaleza reparatoria sea esta material o inmaterial, otro de los grandes avances que en materia de protección de derechos incorpora la Constitución del 2008. En conclusión, se puede establecer

⁴ Art. 11 numeral 3 de la Constitución de la República.





que la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional es la de un proceso de conocimiento, tutelar, sencillo, célere, eficaz y contiene efectos reparatorios.

33. En efecto, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC emitida en la causa N.º 1000-12-EP del 16 de mayo de 2013, se señaló:

... 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 garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (énfasis fuera de texto).

34. En la sentencia N.º 041-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0470-12-EP se expresó también:

La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución (...) no sustituye a todos los demás medios judiciales pues en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa Función Judicial.

35. Sobre esta perspectiva, la Constitución del Ecuador otorgó a las personas la posibilidad de activar un mecanismo directo y eficaz que permite reparar e incluso, suspender la vulneración de derechos constitucionales.

36. Además del artículo 88 de la Norma Suprema, descrita *up supra*, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –en adelante LOGJCC–, también regula lo relacionado con la acción de protección, a partir del artículo 39 hasta el 42, ocupándose de desarrollar ciertos aspectos fundamentales de esta garantía jurisdiccional, estableciendo en el artículo 40 los supuestos de procedibilidad de la misma.

37. Atendiendo a la finalidad principal que corresponde a esta Corte en la Sala de Revisión, de crear derecho objetivo, se considera pertinente hacer referencia al contenido del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional con el fin de responder a la interrogante propuesta por la Corte en este apartado; esto es, determinar si la acción de protección es el mecanismo jurisdiccional adecuado y eficaz para resolver sobre la vulneración, en la dimensión legal, de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

38. En efecto, el artículo 40 de la LOGJCC señala lo siguiente:

Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran 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.

39. Previo a continuar se estima oportuno señalar que el Pleno del Organismo en ejercicio de sus facultades constitucionales mediante la sentencia N.º 102-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0380-10-EP, efectuó una interpretación conforme y condicionada del contenido del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determinado en lo principal lo siguiente:

Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

40. Esta distinción la realizó sobre la base del análisis de los conceptos de admisibilidad y procedibilidad. En efecto, la Corte señaló:

... los requisitos para la admisión de una demanda de acción de protección, conforme lo disponen los preceptos normativos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional son los establecidos en el artículo 10, no deben extenderse a otros que no sean de forma.

En concordancia con lo argumentado, el legislador, al imponer la regla establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla la competencia de las juezas o jueces de garantías jurisdiccionales, establece expresamente que "... 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", prohibiendo de esta forma al juzgador recurrir a dilaciones procesales



que perjudiquen a las partes. En consecuencia de lo dispuesto en la Constitución y en la ley, la obligación del juez de garantías constitucionales radica precisamente en sustanciar el proceso para que, una vez que se hayan cumplido todas las etapas procesales, se pueda juzgar sobre la existencia o no de las vulneraciones de derechos constitucionales. La inadmisión de una demanda no puede entonces ser utilizada como una forma de escape del juzgador constitucional para inhibirse de su obligación constitucional y legal en la tutela de los derechos constitucionales, pues esta forma de proceder deviene en una real inhibición de conocer garantías jurisdiccionales, lo cual se encuentra proscrito legalmente para los jueces constitucionales.

41. Con lo cual expresamente, la Corte determinó a la procedibilidad de las garantías jurisdiccionales como: “... Se entiende por procedencia lo que es conforme a derecho. Fundamento legal, razón oportunidad de una demanda, petición recurso”.

42. Del contenido del análisis de la Corte Constitucional se desprende que existen varios requisitos de procedibilidad que se deben observar con el fin de que la activación de la justicia constitucional prospere, pues cualquier omisión de los mismos provocaría que el juez o jueza constitucional que conoce la causa declare en sentencia la improcedencia de la acción de protección.

43. Aunque a primera vista pudiera parecer que el contenido del artículo descrito es absolutamente claro, los requerimientos contenidos en los numerales 1 y 3 han sido objeto de varias y no siempre concordantes interpretaciones en el ámbito de la justicia constitucional; por lo cual, esta Corte considera fundamental referirse, de manera detallada, a estos dos supuestos que integran el artículo 40 de la LOGJCC, a fin de determinar si en efecto su contenido permite calificar a la acción de protección como una garantía residual y/o subsidiaria respecto de la justicia ordinaria.

44. El primer requisito que exige la referida norma de la LOGJCC es la existencia de la vulneración de un derecho constitucional, esto es que la autoridad pública o persona particular haya menoscabado, vulnerado o causado daño a un derecho de una o varias personas. Que los efectos de esta acción u omisión de autoridad pública o persona particular produjeran un detrimento en el goce de un derecho constitucional. Si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede.

45. En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.º 016-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP, manifestó: “... que la acción de protección procede cuando exista vulneración de derechos constitucionales y que esta lesión debe ser verificada por la jueza o juez

constitucional en cada caso concreto, es decir ratificando que el análisis sobre el cual gira la procedencia de la acción de protección no es una confrontación abstracta, sino que nace de circunstancias específicas”.

46. Además de la existencia del daño, el juez o la jueza constitucional debe determinar que aquel ha recaído sobre un derecho constitucional de la persona o personas afectadas. Para comprender a cabalidad a qué alude el contenido de esta disposición, es fundamental volver sobre el contenido del artículo 88 de la Constitución, conforme el cual la acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto “... el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales...”.

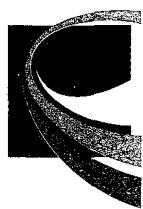
47. A partir de lo expuesto es evidente que lo que el constituyente pretendía consagrar en la Norma Suprema era un mecanismo de tutela inmediata, que tenga la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera con su invocación; es decir, la protección real de los derechos constitucionales.

48. En este sentido, la norma legal exige que la vulneración de la que es objeto el derecho deba estar orientada a atacar su ámbito constitucional o iusfundamental. “Esto significa que, para que proceda la acción de protección, la violación del derecho necesariamente debe afectar el contenido constitucional del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado por acción u omisión de autoridad pública”⁵.

49. En efecto, una consideración de la que se debe partir para comprender el alcance del numeral 1 del artículo 40 de la LOGJCC, es que todos los derechos consagrados en la Constitución presentan varias facetas; es decir, son multidimensionales. Por tanto, los mecanismos o vías que el ordenamiento jurídico adopte para garantizar su efectiva vigencia deben abarcar, tanto la dimensión constitucional del derecho como su ámbito legal, de manera que se proteja integralmente el contenido del derecho vulnerado. En tal virtud, la doctrina ha sostenido que la dimensión constitucional de un derecho es aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujetos de derechos, posición que ha adoptado la Constitución ecuatoriana, al afirmar que “el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluirá los demás derechos derivados de la **dignidad** de las personas, comunidades, pueblos y

⁵ MONTAÑA PINTO Juan; “Aproximación a los elementos básicos de la acción de protección”. En Montaña Pinto Juan y Porras Velasco Angélica (ed.) – “Apuntes de Derecho Procesal Constitucional – Tomo II – Quito – Corte Constitucional para el período de transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional – año 2011 – pág. 108.





nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”⁶ (el resaltado pertenece a esta Corte).

50. En la precitada decisión, el Pleno del Organismo se pronunció respecto del artículo 40 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de la siguiente manera:

En efecto, los numerales “1. Violación de un derecho constitucional y 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente”, atañen a la naturaleza misma de la acción de protección, existiendo una identidad en el razonamiento desarrollado por esta Corte con respecto del análisis del numeral 1 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, efectuado en párrafos anteriores. Es decir, el juzgador solo podrá asumir un criterio sobre la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales, por parte de una autoridad pública y violaciones por parte de particulares, únicamente luego de indagar un procedimiento sencillo, rápido y eficaz.

51. En consecuencia, si se trata de una vulneración que ataca a otra dimensión legal, que no tiene relación directa con la dignidad de las personas, por ejemplo los de índole patrimonial, deberán contar con otros mecanismos jurisdiccionales que permitan resolver adecuadamente sobre la vulneración del derecho en la justicia ordinaria. Todo lo cual corresponderá resolver al juez o jueza constitucional en sentencia.

52. En este contexto, el Pleno del Organismo en su sentencia N.º 016-13-EP-CC emitida dentro de la causa N.º 1000-12-EP, señaló que:

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 vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías...

53. Precisamente, si la acción de protección es considerada una garantía jurisdiccional de protección de derechos constitucionales (denominados así a partir de la dimensión constitucional del derecho), su activación cabe siempre y cuando esté de por medio un desconocimiento del ámbito constitucional del derecho vulnerado; solo en esos casos cabría la invocación de la justicia constitucional, pues no todos los conflictos de derechos que se presentan en la vida real pueden ser ventilados en ese ámbito.

⁶ Ver artículo 11 numeral 7 de la Constitución de la República.

54. Entonces, es a partir de esas consideraciones que el legislador ha optado por consagrar en el artículo 40 numeral 3 el requerimiento al juez o jueza constitucional de constatar que no existen otros mecanismos de defensa judicial, adecuados y eficaces para proteger el derecho vulnerado, antes de admitir la procedibilidad de la acción de protección.

55. En lo que respecta al artículo 40 numeral 3 del artículo en cuestión y en armonía con lo manifestado en párrafos precedentes, este Organismo en la precitada decisión determinó lo siguiente:

Finalmente, con relación a la “inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”, al igual que “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”, previsto en numeral 4 del artículo 42, esta Corte Constitucional, bajo las mismas consideraciones, interpreta condicionalmente que pueden ser invocadas por el juez constitucional únicamente luego del mínimo recaudo probatorio, que le permite el acceso a la sustanciación de la garantía jurisdiccional de los derechos, es decir, deberá hacerlo vía sentencia racionalmente fundamentada.

56. La inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado exige pues la verificación de dos situaciones puntuales. La primera que el derecho que se invoca no cuente con otra vía de tutela en la justicia constitucional; es decir, que no esté amparado por una vía procesal constitucional especial que se pueda considerar más idónea. Lo cual quiere decir que el juez o jueza constitucional debe analizar si la vulneración del derecho constitucional que se invoca es objeto de protección en otras garantías jurisdiccionales, por ejemplo la libertad y la vida e integridad física de las personas privadas de libertad en el hábeas corpus, el acceso a la información pública en la acción de acceso a la información pública, la información e intimidad personal en el habeas data, etc. Pues si en efecto, el derecho invocado cuenta con una vía especial en la justicia constitucional, esa debe ser considerada la vía idónea y eficaz para amparar el derecho vulnerado.

57. Un segundo supuesto que se debe constatar a partir del requisito señalado en el artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es que la vulneración a la que se alude en la acción de protección recaiga, en efecto, sobre el ámbito constitucional del derecho vulnerado. Anteriormente, esta Corte ha analizado las diferentes dimensiones que presentan los derechos, determinando que la justicia constitucional y en concreto, la acción de protección, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de la dimensión constitucional del derecho vulnerado.





58. La verificación de lo anterior permite calificar a la acción de protección como la vía adecuada y eficaz para amparar el derecho vulnerado, pues las garantías jurisdiccionales en general y la acción de protección en particular, tanto por el fin que persiguen cuanto por la materia que tratan (dimensión constitucional de un derecho fundamental), constituyen instrumentos procesales diseñados para garantizar la supremacía de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; por ende, son las vías jurisdiccionales idóneas para resolver sobre el daño causado como consecuencia de la vulneración de un derecho constitucional. Así, siempre que se esté frente a una violación de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial 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 vulneración 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, la vía constitucionalmente válida es la acción de protección.

59. Para aquellos casos en los que la vulneración recae sobre otra dimensión del derecho, es decir, la legal, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha consagrado otras vías jurisdiccionales en la justicia ordinaria, constituyéndose *latu sensu*⁷ en las auténticas vías para amparar, al menos *prima facie*⁸, los derechos de las personas⁹. En efecto, la justicia ordinaria presenta procedimientos especiales que resultan idóneos y adecuados para proteger el derecho del agraviado, pues se tratan de procesos dirimientes que permiten una amplia discusión y aportación de pruebas sobre el asunto controvertido, ventajas que el proceso constitucional no otorga al recurrente.

60. En este orden de ideas, esta Corte en su sentencia N.º 013-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0991-12-EP, determinó que:

Cabe resaltar que la Constitución de la República es el instrumento que reconoce los derechos constitucionales de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, y para tutelar efectivamente esos derechos reconocidos se ha provisto de las garantías jurisdiccionales, no puede ser concebida para fundar o declarar derechos, sino para tutelar y reparar integralmente cuando exista vulneración ya sea por acción u omisión de las autoridades no judiciales o de los particulares...

⁷ “En sentido amplio”. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.

⁸ “A primera vista”. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.

⁹ Gozaini Oswaldo Alfredo; “Derecho Procesal Constitucional: Amparo, Doctrina y Jurisprudencia” – Buenos Aires; Rubinzal y Calzón Editores – 2002 – pág. 315.

61. Las afirmaciones anteriores encuentran su respaldo en lo contenido en la Constitución de la República cuando al referirse al sistema procesal general afirma que constituye un medio para la realización de la justicia (artículo 169); por tanto, la justicia ordinaria debe ser entendida como una verdadera garantía que permite la vigencia de los derechos de las personas en general y de manera especial del derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas (artículo 75 de la Norma Suprema), pues tiene como esencia la solución de conflictos surgidos entre las personas, mismos que dada la materia del asunto controvertido (dimensión legal de los derechos) se ha previsto una dimensión propia de protección. Por lo tanto, se debe reconocer el ámbito legal de protección de los derechos subjetivos en sus vías en justicia ordinaria.

62. He aquí que la Constitución, al consagrar la existencia de una jurisdicción constitucional, no genera una propuesta de reemplazo de la justicia ordinaria por parte de las garantías jurisdiccionales con la consecuente ordinarización de la justicia constitucional, que implica un reemplazo del *thema decidendi*¹⁰ de las garantías de las normas que consagran los derechos constitucionales a la legislación ordinaria; sino, por el contrario, un reto de constitucionalización de los procesos ordinarios en pro del fortalecimiento de la administración de justicia como mecanismo de garantía ordinaria del orden constitucional. Por tanto, los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, leídos desde la aplicación de los principios recogidos en la Norma Suprema, plantean la presentación de garantías jurisdiccionales constitucionales como un solución extraordinaria respecto de los demás mecanismos judiciales de protección de derechos en tanto las leyes que las estatuyen desarrollan el contenido de la Constitución de la República.

63. Es así que el requerimiento de la “inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” no va orientado a impedir la activación de la justicia constitucional, sino que precautela que esta sea invocada cuando la materia que la motiva requiera verdaderamente de un pronunciamiento de esta índole y no ordinario; cuando el ámbito constitucional del derecho de las personas sea vulnerado.

64. En tal virtud, cuando de por medio existan vulneraciones a derechos constitucionales de las personas la vía adecuada y eficaz para la protección de ese derecho será la acción de protección. Mientras que cuando el asunto controvertido se refiera a cuestiones que aún cuando tengan como base un derecho constitucional, puedan efectivamente tramitarse en la justicia ordinaria, por referirse a la dimensión legal del derecho y contar con vías procesales

¹⁰ “Tema de la decisión”. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.





creadas precisamente para ventilar esa clase de asuntos, verbigracia los derechos patrimoniales, pueden ser reclamados mediante la vía civil o laboral, supuesto para el cual, es la vía ordinaria la que se debe activar y no la constitucional.

65. Ello porque se pretende que las garantías jurisdiccionales constitucionales de los derechos mantengan su categoría, de mecanismos útiles para de manera eficaz y urgente, superar aquellas situaciones de vulneración de derechos constitucionales de las personas, pues su generalización y empleo a cuestiones que claramente exceden su ámbito de aplicación incide negativamente en su ordinarización, perdiendo su razón de ser y afectando su esencia por cuanto se permite que mediante la justicia constitucional, se resuelvan conflictos para los cuales no fueron concebidas originalmente.

66. Por lo tanto, el requerimiento que hace la norma del artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, va orientado a delimitar aquellos casos en los que cabe la invocación de la acción de protección y aquellos en los que el conflicto corresponde ser ventilado en la justicia ordinaria.

67. Lo anterior no debe llevar al equívoco de considerar que la norma *in studium*¹¹ ha consagrado la residualidad de la acción de protección, sino, todo lo contrario, pretende delimitar claramente el campo de acción de una y de otra vía, teniendo presente que la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 001-10-PJO-CC, expedida en el caso N.º 0999-09-JP, ha manifestado: “La acción de protección procede cuando exista la vulneración de derechos constitucionales proveniente de un acto de autoridad pública no judicial, vulneración que debe ser declarada por el juez constitucional vía sentencia...”. Adicionalmente, ha de tenerse presente que tampoco cabe la posición de los operadores jurídicos que eludiendo su labor de **jueces de garantías constitucionales**, calidad de la cual se hallan investidos al conocer las acciones de garantías jurisdiccionales y aún cuando del proceso se advierte, de modo inequívoco, la vulneración de derechos consagrados en la Constitución, recurren a la trillada y en no pocas veces inmotivada alegación de que los hechos sometidos a su conocimiento se tratan de “asuntos de mera legalidad” y la vez, “sugiriendo” a los afectados a que acudan a las vías ordinarias (por ejemplo, la contencioso administrativa), sin reparar en que aquellas no constituyen las vías adecuadas ni eficaces para proteger y reparar de modo inmediato la afectación de derechos constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 085-12-SEP-CC caso N.º 0568-11-EP, ha manifestado lo siguiente:

¹¹ “En estudio”. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.

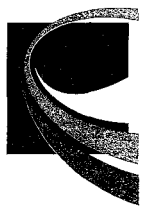
No se trata de desconocer la competencia que tienen los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa para resolver los casos sometidos a su conocimiento por disposición de la ley; lo que debe quedar claro es que, **tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, la vía contencioso administrativa, así como las demás previstas en la jurisdicción ordinaria (que constituirían otros “mecanismos de defensa judicial”) devienen en ineficaces para la protección de esos derechos...** (Énfasis fuera de texto).

68. Una vez puntualizado los supuestos de procedibilidad de la acción de protección, el Pleno de esta Magistratura advierte que los jueces de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, interpretando erróneamente el alcance de las garantías jurisdiccionales, han aceptado la acción de protección propuesta por la empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros, cuando el asunto expuesto por dicha accionante no era materia que deba ser resuelta en la vía constitucional. En efecto, la demanda de acción de protección presentada por la referida compañía se limita a exigir la revocatoria de un acto administrativo en mérito de una inaplicación de la Ley General de Seguros (artículo 45), además de centrar su alegación en cuestiones que merecen un análisis profundo; pues, es criterio de esta Corte, que de los hechos descritos en la acción, no aparece que exista vulneración de un derecho constitucional pleno, cierto o incontrovertible, como tampoco se evidencia, *prima facie* que la actuación del ministro de Transporte y Obras Públicas sea manifiestamente arbitraria e ilegítima. De hecho, la pretensión de los entonces accionantes (revocatoria de la Resolución N.º 14 del 21 de enero de 2010, emitida por el ministro de Transporte y Obras Públicas), por estimarla vulneratoria de derechos constitucionales, se centró en alegar la vulneración del ámbito legal de un derecho, lo que requería un análisis complejo, pues la situación litigiosa era tal, que demandaba su esclarecimiento mediante la correspondiente práctica de pruebas, lo que –indudablemente– desborda los límites de la acción de protección y en consecuencia, desvirtúa su naturaleza.

69. No obstante de lo mencionado, se estima oportuno recordar lo manifestado por el Pleno del Organismo en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0380-10-EP respecto a que de conformidad con la nueva corriente del constitucionalismo en la que se encuentra inmerso el Ecuador se mira al juzgador:

... abogado al activismo judicial en miras de precautelar los derechos constitucionales, cumpliendo un rol proactivo durante la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos, comprometido en alcanzar una verdadera justicia, tomando el ordenamiento jurídico y la realidad social como su fundamento (...) con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente, o preventivas, también llamadas de satisfacción inmediata o precautorias...





70. En el caso concreto, es criterio del Pleno de esta Magistratura que el asunto que se reclama no tiene relación con la vulneración de la dimensión constitucional de algún derecho, sino que se refiere a cuestiones de índole legal y que por tanto, debían ser resueltos en la justicia ordinaria. En consecuencia, la acción de protección no se podía considerar como el mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho presuntamente vulnerado, pues no se trata de la violación de algún derecho constitucional. Por ende, los jueces de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha debieron declarar en sentencia, la improcedencia de la acción de protección (como ocurrió en primera instancia), dejando a salvo el derecho de la legitimada activa (Constitución C. A. Compañía de Seguros) para ejercer las acciones legales que estime pertinentes en la justicia ordinaria.

71. De ahí que se considera fundamental que el análisis que realicen las y los operadores de justicia, respecto de la procedibilidad de la acción de protección, debe considerar la íntima conexión que existe entre el requisito del numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (violación de un derecho constitucional) con el contemplado en el numeral 3 (inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado) de la misma disposición legal.

72. En este orden de ideas, el Pleno del Organismo en sus sentencias Nros. 041-13-SEP-CC y 043-13-SEP-CC insistió en que: "... la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento".

73. Cabe una reflexión final, respecto de la adecuación y eficacia de la vía constitucional para proteger el derecho vulnerado. Si bien en líneas anteriores esta Corte ha establecido la implicancia del numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en la práctica, el requerimiento descrito ha sido interpretado como la consagración de la residualidad de la acción de protección por parte de la legisladora o legislador ecuatoriano. Sin embargo, es criterio de esta Corte, que el sentido de la norma difiere del descrito, por las siguientes consideraciones:

74. El término "adecuado" ha sido concebido como "apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo"¹². Ello trae como consecuencia que el mecanismo invocado para reparar o detener la vulneración a un derecho sea el

¹² Real Academia Española de la Lengua; Diccionario de la Lengua Española, 2009. Disponible en http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=aplicar

idóneo, apto para restaurar ese derecho. Por su parte, la palabra “eficaz” significa que el objeto, medio, mecanismo, etc., sea capaz de lograr el objeto que se desea o persigue. Por tanto cuando se activa la justicia constitucional por medio de una acción de protección, se está invocando el funcionamiento de un procedimiento sencillo, rápido, eficaz y oral (artículo 86 numeral 2 literal **a** de la Constitución de la República), por cuanto la conducta de la autoridad pública o el particular ha afectado, menoscabado, violentado el ámbito constitucional de un derecho. Es decir, la naturaleza de la afección debe revestir relevancia constitucional para que la acción de protección se constituya en el medio apto para resarcir la vulneración del derecho constitucional.

75. Por tanto, la acción de protección se erige en el mecanismo judicial adecuado y eficaz para resolver sobre el derecho constitucional vulnerado. Lo cual trae como consecuencia que cualquier otro mecanismo en la vía constitucional o en la justicia ordinaria se convertiría en una vía ineficaz para resolver sobre el derecho conculcado, pues se trata de un acto u omisión que lesiona arbitraria, ilegítima y manifiestamente la dimensión *ius* fundamental de un derecho consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

76. Por otro lado, existen circunstancias en las que si bien la persona considera que se han afectado sus derechos, la conducta denunciada no ataca directamente a la faceta constitucional del mismo, sino que el derecho ha sido quebrantado en su dimensión legal que si bien tiene siempre un trasfondo constitucional, pues todos los derechos se encuentran garantizados en la Constitución, no reclama la misma urgencia ni el mismo grado de celeridad que si se tratara de un derecho constitucional. Por el contrario, estos supuestos exigen la existencia de mecanismos, previstos en leyes especiales, que resultan convenientes para resolver sobre el asunto controvertido. De ahí que en esos casos, la vía adecuada y eficaz es la prevista 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 tutela¹³.

77. En base a estas consideraciones, es criterio de esta Corte, que el legislador, al emitir el texto del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC, de ninguna manera considera a la acción de protección como una garantía jurisdiccional de carácter residual, pues ello implicaría, para la persona cuyo derecho constitucional ha sido vulnerado, la obligación de agotar previamente todas las distintas instancias decisorias antes de acceder a la justicia constitucional¹⁴.

¹³ SBDAR, Claudia Beatriz; “Amparo de derechos fundamentales” – Buenos Aires – Editorial Ciudad Argentina – 2003 – pág. 162

¹⁴ RUBIO LLORENTE, Francisco; “El recurso de amparo constitucional”, en coloquio internacional “La jurisdicción constitucional en España” – Madrid – Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Constitucionales – 1995 – pág. 137





78. Efectivamente, la residualidad exige que para que una persona pueda acudir a la justicia constitucional, es necesario haber agotado todas las instancias de la justicia ordinaria, pues así entendida la acción de protección, no cabría su interposición, si están pendientes de activación instancias o recursos ordinarios en los cuales se podría discutir sobre el conflicto.

79. Así pues, esta garantía constitucional se erigiría en un mecanismo residual que provocaría la ordinarización de la justicia constitucional, ya que al perder su aptitud para proteger los derechos de manera directa y eficaz, se convertiría en una simple parte del todo que compone la justicia ordinaria, contraviniendo el carácter supremo de la Constitución, al vulnerar el contenido del artículo 88 de su texto, que considera a la acción de protección como el mecanismo idóneo para lograr el amparo directo y eficaz de los derechos consagrados en la Constitución.

80. Ahora, si bien se ha desechado la consideración de la acción de protección como una garantía de carácter residual, cabe aclarar que esta Corte considera que no ocurre lo propio con la subsidiaridad de la misma.

81. En efecto existen casos en los que la posibilidad fáctica o jurídica de utilizar otras vías no se advierte con tanta claridad. Puede ser incluso, que la falta de interposición de vías se deba a condiciones específicas de la jurisdicción ordinaria que hacen imposible o extremadamente dificultoso acudir a ellas. Ante este supuesto el legislador ecuatoriano ha requerido que el juez o jueza constitucional aplique sendos ejercicios de argumentación jurídica y valoración de elementos fácticos durante la sustanciación de la acción de protección, respecto de la procedibilidad de los procesos ordinarios sobre los que existiría duda. Deberá, pues, decidir si dichos procesos cumplen o no con dos condiciones determinadas: la adecuación y la eficacia. Ello no significa, bajo ningún concepto, el retornar a un modelo de garantía residual, por medio del cual se establezca como requisito de procedibilidad la interposición y agotamiento previo de los remedios administrativos o judiciales, debido a que hacerlo contravendría el objeto de la acción de protección, como mecanismo que busca el “amparo directo de los derechos reconocidos en la Constitución”¹⁵; por el contrario, implica que respecto de aquellos asuntos que puedan ser ventilados en la vía ordinaria, se acuda a ella en primera instancia y solo si esta resulta ineficaz o inadecuada, se pueda activar la justicia constitucional.

82. Precisamente la subsidiaridad de la acción de protección surge porque ante la inadecuación o ineficiencia de la justicia ordinaria, el legislador ha optado por considerar a la vía constitucional como el mecanismo último para resolver un

¹⁵ Constitución de la República, artículo 88.

conflicto que, pudiendo solucionarse en la vía ordinaria, no lo ha hecho por inadecuación o ineficacia de la misma o porque el asunto controvertido carece de vía en la justicia ordinaria.

83. Así, siempre que se verifique que de someter el asunto controvertido a la vía ordinaria, causaría daño grave e irreparable y por ende, vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva, las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación de habilitar los vías de la justicia constitucional, ya que la existencia de otras vías procesales que puedan impedir su procedencia, no pueden formularse en abstracto, sino que depende de la situación fáctica concreta a examinar.

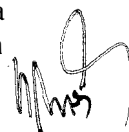
84. Precisamente, si bien la acción de protección no está orientada a sustituir a la justicia ordinaria, las juezas y jueces constitucionales están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido; pues la exclusión de esta última no puede fundamentarse en un simple resguardo y ordenación de competencias.

85. A partir de lo afirmado anteriormente, surge la inquietud de cómo diferenciar cuando el asunto controvertido se refiere a problemas de índole directamente constitucional o cuándo estos deban resolverse en la vía ordinaria.

86. Al respecto, 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.

87. Este método de diferenciación entre problemas de vulneración a derechos constitucionales y problemas de aplicación de la ley, ha sido abordado por la Corte con las siguientes consideraciones:

Los juzgadores al considerar que los preceptos normativos contenidos en la LOSCCA (...) son los aplicables frente a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General denotaron una interferencia en la justicia ordinaria, específicamente con





relación a las competencias de las judicaturas de los (sic) contencioso administrativo, toda vez, que ante conflictos legales la llamada a resolver estas cuestiones, conforme lo prevé la propia Constitución es la justicia ordinaria. En el caso subjudice si existe controversia sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, debe la persona que se cree afectada acudir a las jurisdicciones ordinarias competentes para el caso y no a la justicia constitucional, pues ésta no se encuentra facultada para la resolución de problemas legales que no acarreen vulneraciones a derechos constitucionales¹⁶.

88. En el mismo sentido, el Pleno de esta Magistratura se ha referido a los casos en que el control de legalidad enerva la posibilidad de interponer la acción de protección, al señalar:

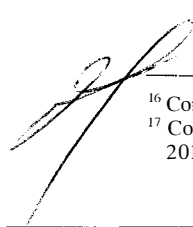
La Registradora Mercantil de la ciudad de Guayaquil, al emitir como acto la inscripción de Gerente y Presidente de la compañía INDULAC S.A., se encontraba en cumplimiento de las normas que le atribuyen tal competencia. Si (por medio de) la vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional¹⁷.

89. En el caso que motiva esta sentencia, la Corte Constitucional constata que el *thema decidendum* del asunto en cuestión versaba sobre cuestiones de mera legalidad (inaplicación del artículo 45 de la Ley General de Seguros), que no tienen relación con el objeto de la acción de protección; es decir, del análisis del proceso puesto en conocimiento de la Corte, no se desprende vulneración de derecho constitucional alguno, sino una serie de discordancias entre las partes, empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros y Ministerio de Transporte y Obras Públicas, respecto a la aplicabilidad de la Ley General de Seguros.

90. Por tanto, al no verificarse que el asunto controvertido corresponda a aquellos que merecen la activación de la justicia constitucional, pues no se advierte de una vulneración de un derecho constitucional, la vía idónea y eficaz es la determinada en la justicia ordinaria.

91. Las consideraciones expuestas en la presente sentencia, permiten al Pleno de esta Magistratura constitucional emitir la siguiente regla con el carácter *erga omnes*:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia,


¹⁶ Corte Constitucional, caso N.º 564-10-JP.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia N.º 001-10-PJO-CC, segundo suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010.



sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

JURISPRUDENCIA VINCULANTE

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 expide la siguiente:

SENTENCIA

IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE

1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.
2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos.

Revisión del caso

1. Se declara la vulneración del derecho a la tutela efectiva y acceso a la justicia en la sustanciación del caso objeto de este precedente, por la desnaturalización de la garantía jurisdiccional deducida por la empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al haberse aceptado la acción de protección que perseguía el pronunciamiento de los jueces constitucionales, sobre asuntos que no vulneran la dimensión constitucional de los derechos consagrados en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En consecuencia, se deja sin efecto y validez jurídica la sentencia expedida el 25 de marzo de 2010, por los





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso N.º 0530-10-JP

Página 25 de 25

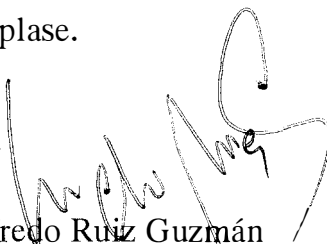
jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso de acción de protección N.º 224-2010-JLL, y todos los efectos que la misma haya generado.

2. Se dispone devolver el proceso de acción de protección al juez de origen, para su archivo.

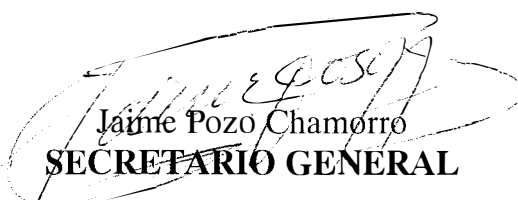
3. Se deja a salvo el derecho de las partes para accionar otros mecanismos administrativos o de la justicia ordinaria, para resolver el asunto materia de controversia.

4. Los efectos de la sentencia expedida en la revisión del presente caso seleccionado, tienen el carácter *inter partes*.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

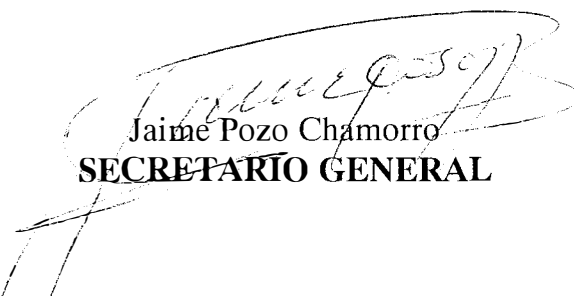


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

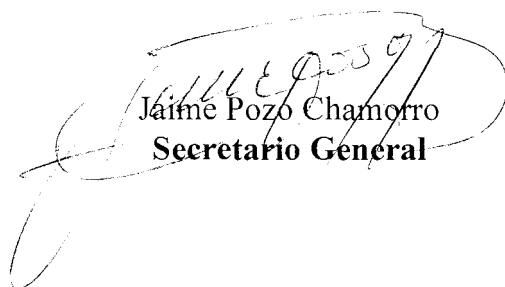

JPCH/mvv/msb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0530-10-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 29 de marzo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

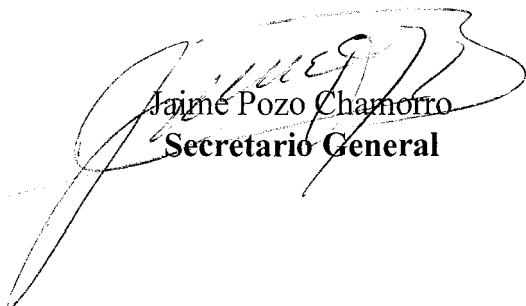
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0530-10-JP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintinueve días del mes de marzo de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la Sentencia **Nro. 001-16-PJO-CC** de 22 de marzo del 2016, a los señores al Gerente General de CONSTITUCIÓN C.A., Compañía de Seguros, en la casilla judicial **4920**; al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en la casilla constitucional **035**, así como también en las casillas judiciales **940 y 984**; y, al Procurador General del Estado, en la casilla constitucional **018**. **Y a los treinta días del mes de marzo**, se notificó a los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (Ex Tercera Sala), mediante oficio Nro. **1150-CCE-SG-NOT-2016**; a quien además se devolvió el proceso original Nro. 224-2010 TC; y, al Juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Ex Juzgado Décimo Tercero de lo Penal de Pichincha), mediante oficio Nro. **1151-CCE-SG-NOT-2016**; a quien además se devolvió el proceso original Nro. 137-2010-L.P.; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ



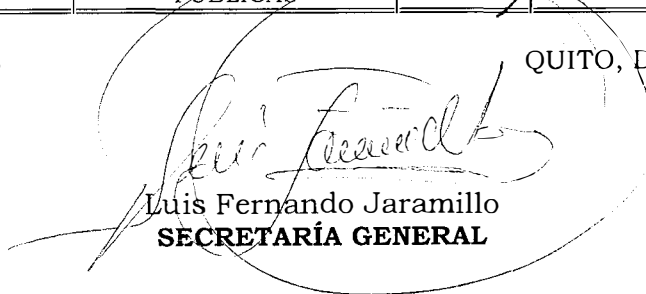
CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 184

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		GERENTE GENERAL DE CONSTITUCIÓN C.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS	4920	0530-10-JP	SENTENCIA NRO. 001- 16-PJO-CC DE 22 DE MARZO DEL 2016
		MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	984; 940		

Total de Boletas: (03) TRES

QUITO, D.M., 29 de Marzo del 2.016


Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

25 de
14/11/15
29-03-2016
A: 1/10



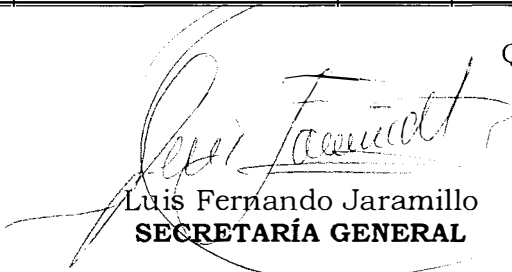
CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

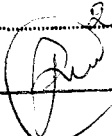
GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 176

ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	035	0530-10-JP	SENTENCIA NRO. 001- 16-PJO-CC DE 22 DE MARZO DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: **(02) DOS**

QUITO, D.M., 29 de Marzo del 2016


Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

	CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES	
Fecha: 29 MAR. 2016	
Hora:	
Total Boletas: 	



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 29 de Marzo del 2016
Oficio Nro. 1150-CCE-SG-NOT-2016

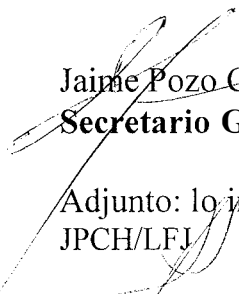
Señores

**JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA (EX TERCERA SALA)**
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la Sentencia **Nro. 001-16-PJO-CC** de 22 de marzo del 2016, emitida dentro de la jurisprudencia vinculante Nro. **0530-10-JP**, referente a la acción de protección Nro. 0224-2010. A la vez, devuelvo el expediente original de su instancia, constante en 026 fojas útiles.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

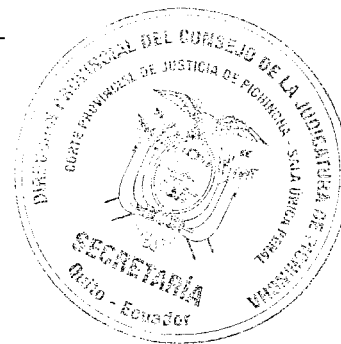
Adjunto: lo indicado
JPCH/LFJ



Recibido en la Secretaria de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el día de hoy treinta de marzo del años dos mil dieciséis a las once horas cuarenta y ocho minutos la instancia de la Ex Tercera Sala de Garantías Penales en veintisiete fojas originales (1 cuerpo); y, un oficio suscrito por el Dr. Jaime Pozo Chamorro en el que adjunta sentencia de la Corte Constitucional en catorce fojas. Certifico.


Dra. Ximena Díaz Ubidia

SECRETARIA DE LA SALA PENAL





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 29 de Marzo del 2016
Oficio Nro. 1151-CCE-SG-NOT-2016

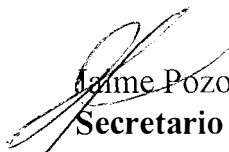
Señor

**JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN EL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO** (ANTES JUZGADO DÉCIMO TERCERO DE
LO PENAL DE PICHINCHA)
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la Sentencia **Nro. 001-16-PJO-CC** de 22 de marzo del 2016, emitida dentro de la jurisprudencia vinculante Nro. **0530-10-JP**, referente a la acción de protección Nro. 0137-2010-LP. A la vez, devuelvo el expediente original de su instancia, constante en 196 fojas útiles.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



Adjunto: lo indicado
JPCH/LFJ

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA
SORTEOS UNIDAD JUDICIAL PENAL DMQ

Ingresado por: KARLA.CADENA
AB. GIOVANNY FERNANDO FREIRE COLOMA

Recibido el día de hoy miércoles treinta de marzo del dos mil dieciseis a las diecisiete horas y veinte y un minutos, el proceso seguido por: MENDEZ PANTALEON ALEXIS, GERENTE GENERAL, CONSTITUCION C.A. COMPAÑIA DE SEGUROS, SARMIENTO VALERO ELISEO, VICEPRESIDENTE EJECUTIVO en contra de MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS, PROCURADURIA. Por SORTEO su conocimiento correspondió a la UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA y al número: 17263-2010-0137.

QUITO, miércoles 30 de marzo del 2016.



CADENA EGAS KARLA ELIZABETH
RESPONSABLE DE SORTEOS

30/03/2016

RAZON: Siento por tal que el juicio **N.-17263-2010-0137** remitido por la **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**, mediante Oficio N.- 1151-2016, en un cuerpo, constante en ciento noventa y seis (196) fojas. Proceso sorteado de conformidad al Oficio N.- 1151-2016.

Quito, 30 de marzo de 2016.



KARLA ELIZABETH CADENA
SORTEOS DE LA UNIDAD JUDICIAL PENAL.