



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 27 de julio de 2016

SENTENCIA N.º 237-16-SEP-CC

CASO N.º 1570-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Diego Junior Sarmiento Caraguay, por sus propios derechos, en contra de la sentencia dictada el 12 de julio de 2013 a las 9:17, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 402-13.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general, certificó que en referencia a la acción N.º 1570-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruíz Guzmán, mediante providencia del 15 de octubre de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1570-13-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 4 de diciembre de 2013, correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 18 de noviembre de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, a fin de que en el término de 5 días presenten un informe motivado de descargo sobre los fundamentos de la demanda; al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, a la hermana Elsie Monge, en calidad de directora ejecutiva de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, al procurador general del Estado y al accionante en la casilla constitucional y

correo electrónico señalado para el efecto.

Mediante resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional doctor Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

En razón de lo señalado, mediante providencia dictada el 11 de julio de 2016, Marien Segura Reascos en calidad de jueza sustanciadora, avocó conocimiento de la causa N.º 1570-13-EP y dispuso las notificaciones respectivas.

Decisión judicial impugnada

El señor Diego Junior Sarmiento Caraguay, por sus propios derechos presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de julio de 2013 a las 9:17, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 402-13, mediante la cual se aceptó la apelación formulada y revocó la sentencia dictada por el juzgado de origen, la misma que su parte pertinente señala:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA.- SALA CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES. Loja, viernes 12 de julio del 2013, las 09h17.- (...) OCTAVO: De lo anotado anteriormente, sin necesidad de realizar un análisis de fondo, la Sala considera que la demanda formulada por el accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay debe ser rechazada principalmente por lo siguiente: 8.1. Existe identidad objetiva entre la demanda presentada por la señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga y el hoy accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay. Principalmente estas demandas en su pretensión manifiestan que el juez constitucional debe ordenar la suspensión de la prohibición de edificación en el sitio, que sirve de garaje del lote singularizado como G7 de la urbanización Samana, ubicada en la parroquia El Valle, del cantón y provincia de Loja; 8.2. El hoy accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay concurre con la presente acción constitucional sin tener ningún bien inmueble en la urbanización Samana. Lo hace singularizando su demanda en un lote de terreno de propiedad de su señora madre Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga; 8.3. La señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga, anteriormente a la acción que motiva la resolución, presentó demanda de acción de protección sobre los mismos hechos, existe igualdad de argumentos, se encuentra incoada a los mismos personeros del I. Municipio de Loja; 8.4. En la demanda presentada por la señora Caraguay Gonzaga, el señor Juez Segundo de Garantías Penales de Loja, en su momento declaró el desistimiento de la acción y como consecuencia de ello, el archivo del expediente; 8.5. Al haber presentado el accionante la presente acción, está contraviniendo lo que ordena el numeral seis del Art. 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que a la letra dice: "Art. 8- ... 6. Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación





de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión...”. Por estas consideraciones, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Aceptando la impugnación formulada por la parte accionada y por el señor Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Loja, revoca la sentencia en los términos del presente fallo.

Antecedentes del caso concreto

Comparece el señor Diego Junior Sarmiento Caraguay presentando acción de protección, el 30 de abril de 2013, en contra del Municipio del cantón Loja en las personas de su alcalde, el director de Prospectiva y Proyectos, el jefe de Regulación y Control Urbano, el jefe de Avalúos y Catastros y de la comisaría de Ornato; con la finalidad de que se deje sin efecto los actos referentes a la prohibición y paralización de seguir construyendo en el lote G de la Urbanización Samana ubicada en la ciudad de Loja.

En audiencia del 31 de mayo de 2013, el Juzgado Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales de la Corte Provincial de Justicia de Loja emite sentencia aceptando la acción interpuesta. Decisión que es formalizada en la sentencia dictada el 3 de junio de 2013 a las 14:32, en la que se deja sin efecto todos los actos administrativos pronunciados en los expedientes N.º 0582-0011 y 0582-2012 emitidos por la Comisaría Municipal de Ornato del 23 de octubre y 5 de diciembre de 2012.

En la referida audiencia el doctor Rubén Mogrovejo en calidad de director regional de Loja de la Procuraduría General del Estado y los personeros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja interpusieron recurso de apelación. Mediante escrito presentado el 6 de junio de 2013, el recurso fue formalizado por parte del representante de la Procuraduría General del Estado.

El 12 de julio de 2013, la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja dicta sentencia en la cual resuelve: “Aceptando la impugnación formulada por la parte seleccionada y por el señor Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Loja, revoca la sentencia, en los términos del presente fallo”.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal, señala que:

De la lectura de la sentencia impugnada se evidencia una errónea interpretación de las normas legales en que se funda el fallo, puesto que refiriéndose a los antecedentes del caso precisa que en primera instancia su acción de protección fue aceptada. Sin embargo, manifiesta que los accionados interpusieron recurso de apelación radicándose la competencia en la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Loja.

Afirman que dentro de la sustanciación de la causa los accionados señalaron que la acción era improcedente por cuanto su madre Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga, había presentado otra acción de protección por los mismos actos, contra los mismos accionados y con la misma pretensión. En tal virtud alega que le corresponde aclarar que en efecto su madre el 5 de abril de 2013, presentó una acción similar, signada con el N.º 044-13, la cual manifiesta que no prosperó por falta de notificación al casillero judicial señalado para el efecto, lo que le impidió a su madre estar presente en la audiencia, por lo que el juzgador declaró el desistimiento de la acción.

Considera que a partir de dicha decisión su madre cayó en estado depresivo, por lo que en calidad de hijo interpuso acción de protección. Aduce que al no haberse emitido criterio alguno sobre dicha acción no puede hablarse de doble acción, en consecuencia no se vinculan las normas dispuestas en el artículo 10 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma que establece la declaratoria de no haber planteado otra garantía constitucional, y en caso de hacerlo manda que se subsane en la primera instancia, cuya disposición no es absoluta, deja abierta la posibilidad de enmendar a criterio y creatividad del juez.

Por esta razón, establece que el fundamento de la sentencia impugnada es erróneo. Precisa que la justicia ordinaria deja intacta la opción de volver a accionar cuando una demanda no ha alcanzado sentencia, no puede ser una excepción la justicia constitucional, que por principio exige un procedimiento eficaz, sinónimo de ágil, efectivo y directo.

Agrega que el derecho constitucional a la seguridad jurídica ha sido vulnerado y como consecuencia de aquello, también el derecho a la propiedad, puesto que se revocó una sentencia con el sustento de que se han planteado dos acciones.

Derechos constitucionales que el accionante considera vulnerados

De la lectura de la demanda formulada, se advierte que el accionante considera que se ha vulnerado en especial el derecho a la seguridad jurídica y como





consecuencia de aquello, el derecho constitucional a la propiedad consagrados en los artículos 82 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En conformidad con lo establecido en su demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional: “Con los antecedentes expuestos, solicito se dignen admitir la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN a fin de solventar la violación grave de mis derechos constitucionales, así como repararlos integralmente ...”.

De la contestación y sus argumentos

Juez de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja

El doctor Vinicio Alejandro Cueva Ortega, juez de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, presenta su informe de descargo, el mismo que consta a foja 52 del expediente constitucional, mediante el cual señala en lo principal:

Del contexto de la resolución por nosotros pronunciada, usted podrá advertir señor Juez Constitucional Sustanciador, QUE NI SIQUIERA FUE MOTIVO de debate, el que supuestamente no se haya notificado debidamente a la señora madre del accionante en el trámite de la acción de protección que propuso y que fue de conocimiento del señor Juez Segundo de Garantías Penales de Loja. El suscrito Juez se entera AHORA de ese argumento. De haberlo conocido, con toda seguridad que la Sala se habría referido al tema, pero nada se dijo en el transcurso del trámite (...). En tales circunstancias la sentencia pronunciada por la Sala que integré, corresponde a la realidad constitucional y fáctica. Sin duda alguna, las acciones presentadas por madre e hijo son idénticas.

Directora ejecutiva de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos

Elsie Monge, en calidad de directora ejecutiva de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, presenta un escrito en calidad de *amicus curiae*, el mismo que consta a foja 20 del expediente constitucional, por el cual manifiesta en lo principal:

... por lo cual en los eventos en que exista identidad en la persona (como actor y demandado), en el hecho y en el fundamento jurídico, la decisión adoptada en el primer procedimiento debe constituir cosa juzgada para el trámite del segundo proceso, que terminará dejándose constancia sobre aquello (...) Por lo tanto, los argumentos transcritos por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja no son atribuibles al recurrente e inaplicable el caso en cuestión, debido a que la primera acción como ya se mencionó no prosperó por la omisión manifiesta, no permitiendo de esta manera llegar a una sentencia

vinculante para las partes procesales, dicho en otras palabras al no haber un criterio definitivo es inapropiado y subjetivo hablar de dos acciones y encausarla en la prohibición esgrimida (...) esta Comisión respalda la pretensión del accionante y al amparo del derecho de petición consagrado en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución, solicita: Se dignen en admitir la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN a fin de solventarla violación grave de los derechos constitucionales del accionante.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja

El 4 de octubre de 2013, comparece el ingeniero Jorge Bailón Abad en calidad de representante legal y alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja conjuntamente con el abogado Daniel Sempértegui Coronel, en calidad de procurador síndico municipal (e); arquitecto Fabián Gallegos Moran, director de Prospectiva y Proyectos; arquitecto Wilson Carrión, jefe de Regulación y Control Urbano; María Elisa Chicaiza Cruz, comisaria de Ornato Municipal con el objeto de dar contestación a la demanda.

Manifiestan que en abril de 2013, la señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga presentó acción de protección en contra de los representantes del Municipio de Loja, en la persona de su alcalde, procurador síndico y comisaria de Ornato Municipal del cantón Loja, acción con la que se pretendía la revotaría de la disposición del Municipio de Loja que mandó a paralizar la obra y a suspender el permiso de construcción de un espacio de terreno que iba a ser destinado para garaje, propiedad de la señora Sonia Mercedes Caraguay.

Establecen que el 8 de abril de 2013, el juez segundo de garantías penales de Loja, avocó conocimiento de la causa y dispuso su notificación. Señalan que el 24 de abril se llevó a cabo la audiencia a la que la señora Sonia Caraguay Gonzaga no concurrió, razón por la cual, se declaró el desistimiento de la acción y el archivo de la causa.

Agregan que el 8 de mayo de 2013, el señor Diego Junior Sarmiento Caraguay propone nuevamente acción de protección por la suspensión de la construcción en el terreno de su madre. Es decir, un mes después el hijo de la señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga nuevamente presenta acción de protección, por el mismo hecho. Por lo que la demanda debería ser rechazada por existir identidad objetiva entre la demanda presentada por Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga y la demanda del accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay.

Consideran que el señor Sarmiento Caraguay no es el afectado directo de esta decisión municipal, por cuanto, no es propietario de inmueble alguno en el sector





donde se han generado los hechos, y por otro lado tampoco es un afectado indirecto.

Por estas razones, solicitan se inadmita a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.

Procuraduría General del Estado

A foja 49 del expediente constitucional, obra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señaló casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

Audiencia pública

Conforme la razón que consta en el expediente constitucional, en sesión del Pleno del Organismo el 30 de junio de 2016, tuvo lugar la audiencia pública celebrada dentro del presente caso, a la cual comparecieron en lo principal, el legitimado activo Diego Junior Sarmiento Caraguay y el abogado Milton Vargas en representación de la directora ejecutiva de la Comisión Ecuménica de Derechos Humano; sin contar con la presencia de los legitimados pasivos jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ni terceros interesados alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Loja, juez de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ni la Procuraduría General del Estado, pese a estar debidamente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 8 literal c y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante, se encuentra legitimado para para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...” y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales, en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, en los que por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si la sentencia objeto de la presente acción ha vulnerado el derecho constitucional alegado, por lo cual establece el siguiente problema jurídico:





La sentencia dictada el 12 de julio de 2013 a las 09:17, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República?

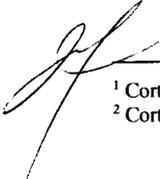
La seguridad jurídica como derecho constitucional, se encuentra recogida en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Esto implica que la seguridad jurídica constituye el respeto, acatamiento, cumplimiento y la efectividad del marco constitucional y legal vigente, tanto por parte del Estado, así como por los particulares. En este sentido, se puede manifestar que la seguridad jurídica se traduce en:

... la sujeción de todos los ecuatorianos, ecuatorianas y extranjeros residentes en el Ecuador a las disposiciones constitucionales y legales, debiendo respetar y hacer cumplir las normas y decisiones emitidas por la autoridad competente que hayan sido anunciadas con anterioridad y que se encuentren vigentes y públicas. En contraprestación, el Estado se responsabiliza de garantizar la correcta aplicación de la normativa y la defensa de los derechos constitucionales, fortaleciendo el sistema judicial con jueces ilustrados, imparciales y probos lo cual permite robustecer este derecho¹.

Es decir, la seguridad jurídica se configura en un derecho de protección, por el cual tanto el Estado como los particulares deben ajustar sus actuaciones al ordenamiento jurídico, es decir, la normativa constitucional e infraconstitucional vigente. De este modo, la actuación de las autoridades públicas, deben ajustarse al marco de competencias establecidas en la Norma Suprema o la ley. Es así que la seguridad jurídica, en cuanto a la actividad jurisdiccional permite²:

... obtener certeza y conocer con anticipación la normativa pertinente a la que debemos estar sujetas todas las personas, por una parte, y por otra que las autoridades competentes, dentro de un caso concreto, cumplan con su obligación de aplicar el ordenamiento jurídico preestablecido, con estricta sujeción a las normas-principios establecidos en la Constitución de la República, para que el efecto de sus actuaciones sea el de generar confianza en todos los segmentos de la sociedad.

Consecuentemente, la seguridad jurídica genera una obligación de carácter general hacia los operadores de justicia, de adecuar sus decisiones al marco constitucional e infraconstitucional aplicable al caso puesto en su conocimiento; es decir, su deber consiste en emplear normas previas, claras y públicas, aplicables a los hechos del caso.


¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-15-SEP-CC, caso N.º 0809-13-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 033-16-SEP-CC, caso N.º 1442-12-EP.



Por otro lado y para efectos del análisis del caso *sub examine*, es necesario ahondar respecto de la naturaleza de la acción de protección, considerando que la presente garantía jurisdiccional, tiene como origen una acción de protección incoada por el accionante en contra del Municipio de Loja, causa que fue resuelta en primera instancia por el juzgado único de inquilinato y relaciones vecinales de Loja, mediante sentencia del 3 de junio de 2013, a través de la cual se dispuso aceptar la acción y la nulidad de todos los actos que causan la vulneración del derecho. No obstante, la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en virtud del recurso de apelación planteado, revocó la sentencia dictada en primera instancia.

La acción de protección, es una garantía jurisdiccional establecida en la Constitución de la República, la misma 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, 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 violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación³.

En igual sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción de protección pretende la protección de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos “... que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”⁴.

De este modo, la acción de protección es la garantía jurisdiccional encaminada al resguardo de derechos constitucionales, por tanto, el análisis que deben efectuar los jueces constitucionales en una causa puesta a su conocimiento, debe circunscribirse a la posible vulneración de derechos constitucionales. Para ello, el juez constitucional deberá, luego del análisis del fondo del asunto puesto a su conocimiento, determinar si ha existido vulneración de derechos constitucionales:

En efecto, el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del

³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 88.

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 39.





procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración (...). 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 constitucionales⁵.

De este modo, el juez constitucional que conoce de una acción de protección, deberá orientar su análisis a la posible vulneración de derechos constitucionales, situación que únicamente se torna factible una vez analizado el fondo del asunto, es decir a través de la sustanciación del procedimiento, permitiendo que las partes puedan presentar pruebas y argumentos que permitan al juez constitucional dotarse de elementos necesarios para establecer si se encuentra ante un caso de vulneración de derechos de naturaleza constitucional o si el asunto controvertido responde a un asunto de legalidad.

Este criterio fue ratificado por la Corte Constitucional, en su jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, en la cual estableció la siguiente regla jurisprudencial aplicable para todos los operadores de justicia que conocen de una acción de protección:

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.

Con estos antecedentes de la revisión de la sentencia impugnada, se observa que lejos de garantizar una adecuada tutela de derechos constitucionales, los jueces provinciales la rechazan, en base a fundamentos ajenos a la naturaleza de esta acción, al no haber dirigido su análisis a la posible afectación de derechos constitucionales. Por el contrario, el análisis efectuado por la Sala radicó principalmente, en la existencia de una acción de protección que a su criterio presentaba identidad objetiva, subjetiva y de materia con el caso *sub judice*, por lo que la rechazaron sin efectuar un examen del fondo del asunto que permita verificar la presencia de derechos constitucionales vulnerados. Así, se verifica que el principal argumento de la Sala fue:

Octavo: De lo anotado anteriormente, sin necesidad de realizar un análisis de fondo, la Sala considera que la demanda formulada por el accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay debe ser rechazada principalmente por lo siguiente: 8.1. Existe identidad objetiva entre la demanda presentada por la señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga y

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

el hoy accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay. Principalmente estas demandas en su pretensión manifiestan que el juez constitucional debe ordenar la suspensión de la prohibición de edificación en el sitio, que sirve de garaje del lote singularizado como G7 de la urbanización Samana, ubicada en la parroquia El Valle, del cantón y provincia de Loja; 8.2. El hoy accionante Diego Junior Sarmiento Caraguay concurre con la presente acción constitucional sin tener ningún bien inmueble en la urbanización Samana. Lo hace singularizando su demanda en un lote de terreno de propiedad de su señora madre Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga; 8.3. La señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga, anteriormente a la acción que motiva la resolución, presentó demanda de acción de protección sobre los mismos hechos, existe igualdad de argumentos, se encuentra incoada a los mismos personeros del I. Municipio de Loja; 8.4. En la demanda presentada por la señora Caraguay Gonzaga, el señor Juez Segundo de Garantías Penales de Loja, en su momento declaró el desistimiento de la acción y como consecuencia de ello, el archivo del expediente 8.5. Al haber presentado el accionante la presente acción, está contraviniendo lo que ordena el numeral seis del Art. 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que a la letra dice: “ Art. 8- ...6. Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión...”. Por estas consideraciones, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Aceptando la impugnación formulada por la parte accionada y por el señor Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Loja, revoca la sentencia en los términos del presente fallo **(lo subrayado pertenece a la Corte)**.

Conforme se aprecia del propio argumento esgrimido por los operadores de justicia, en el presente caso no se ha efectuado un análisis del fondo ya que bastó señalar un posible caso de *non bis in idem* para rechazar la acción propuesta. Incluso se debe destacar que la Sala efectúa un análisis inadecuado, dado que a simple vista no existe identidad subjetiva, ya que cita a otra persona distinta al accionante en la acción de protección.

Además, cabe señalar que respecto de la acción iniciada por la señora Sonia Mercedes Caraguay Gonzaga, esta fue archivada en virtud de un desistimiento tácito, lo cual implica que no se llegó a discutir respecto a una posible vulneración de derechos, por lo que tampoco puede existir identidad objetiva. Consecuentemente, el análisis empleado por la Sala no se ajusta a la naturaleza de la acción de protección de derechos constitucionales.

Es decir, la naturaleza de esta acción, obliga al juez constitucional a analizar los antecedentes de hecho y vincularlos con la norma constitucional a efectos de advertir si se encontraba ante una posible afectación de derechos constitucionales. Sólo mediante un análisis del fondo del caso puesto a conocimiento del juez, permitirá brindar una adecuada tutela efectiva, es decir





determinar la posible vulneración de derechos constitucionales.

Por todo lo expuesto, la sentencia dictada el 12 de julio de 2013 a las 9:17, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulnera la seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución.

Consideraciones adicionales

La Constitución de la República en el artículo 429 determina que: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”; por lo expuesto, la Corte Constitucional, se constituye en la máxima instancia de interpretación de la Constitución y por lo tanto, es la encargada de preservar que se cumplan los postulados constitucionales. En aquel escenario, corresponde a este Organismo asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos previstos en la Constitución de la República, por lo que considerando que el presente caso proviene de la resolución de una acción de protección, la cual se constituye en una garantía jurisdiccional cuyo objeto es la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales, es necesario en aplicación del principio *iura novit curia*, en virtud del cual el juez constitucional se encuentra facultado para pronunciarse respecto de temas no alegados en la demanda y analizar la sentencia dictada por el Juzgado Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Loja, a fin de establecer si esta decisión respetó el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Del análisis de la sentencia dictada el 3 de junio de 2013, por el Juzgado Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Loja, se desprende que el juez constitucional inicia su análisis refiriéndose a lo señalado por el accionante al presentar su acción de protección.

En el considerando primero declara la validez de la causa, mientras que en el considerando segundo, establece que el accionante dirige su acción contra el ingeniero Jorge Patricio Bailón Abad, en calidad de alcalde del cantón Loja, así como contra otros funcionarios más de la Municipalidad de Loja.

En el considerando tercero, el juez se refiere a la naturaleza de la acción de protección, señalando que:

La Acción de protección 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, 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 violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada [sic] se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación, así lo determina la norma del Art. 88 de la Constitución de la república del Ecuador.

A partir de este análisis respecto de la naturaleza de la acción de protección, el juez determina que el accionante a través de la acción de protección impugna el acto administrativo del 5 de diciembre del 2012, mediante expediente N.º 0582-0012, en el que le hacen conocer que recibió una notificación de paralización y prohibición de seguir construyendo un garaje en el lote "G7" y que se ha aperturado un expediente en la Jefatura de Regulación y Control Urbano con el N.º 001-2012. Adicionalmente, el juez constitucional se refiere a lo señalado por el accionante en cuanto a que:

[...] el proceso administrativo se ha llevado a cabo a partir del cinco de diciembre con total hermetismo y con total silencio administrativo sin derecho a la defensa en este caso de mi persona afectada sin embargo conjuntamente con el departamento de planificación y de regulación se pasó una inspección en la cual se emitió un informe pericial en el mismo con respecto a esta áreas de parqueo en el término de conclusiones se aduce que estas no eran necesarias y que por lo tanto si son factibles de construirse viviendas todo esto concuerda con el mismo sistema de información que tiene el municipio en donde no existe restricción en su planificación por esto cuando pedí el permiso de construcción del lote G7 pasaron todos los trámites como un lote normal de vivienda [...].

De las alegaciones del accionante transcritas por la Sala, se desprende que el fundamento principal de su acción de protección es que se lo dejó en indefensión dentro del proceso administrativo.

A partir de aquello, en el considerando quinto, el juez resume la pretensión de la acción de protección, la cual en lo principal, se contrae a que se deje sin efecto la prohibición y paralización de seguir construyendo, por cuanto el predio en mención está sujetando grandes deslizamientos de tierras en la parte posterior por rupturas de alcantarillado sanitario.

En el considerando sexto, resume la alegación de los demandados respecto de la improcedencia de la acción de protección. Mientras que en el considerando séptimo, el juez establece que en artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se determinan las causas en las que no procede la acción de protección, citando para el efecto el contenido del numeral 4, al respecto el juez señala: "De acuerdo a dicha norma legal, se establece que cuando un acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial no procede





la acción de protección, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Por lo tanto corresponde valorar en cada caso y de acuerdo a las circunstancias fácticas, del mismo, si la vía judicial, NO es la adecuada ni la eficaz”.

Este criterio del juez ponente se encuentra en armonía con el objeto de la acción de protección, ya que se establece que si bien los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía judicial, corresponde al juez valorar en cada caso, si la referida vía no es la adecuada ni eficaz. En tal sentido, el juez señala que: “En el presente caso los actos administrativos materia de la acción, son impugnables en la vía judicial, la contenciosa administrativa, pero al manifestarse que existe la violación de derechos constitucionales, estos deben ser tutelados conforme lo disponen los arts. 11 numeral 3 y 426 de la Constitución de la República; y, la única forma de hacerlo, por las particularidades del presente caso, es mediante esta acción”.

En tal sentido, el juez establece que en el caso concreto, al alegarse la vulneración de derechos constitucionales, dicha petición corresponde ser conocida a través de una acción de protección.

En función de lo señalado, el juez determina si en el caso concreto se vulneraron derechos o no, en tanto se refiere al proceso administrativo seguido por la Municipalidad de Loja para la paralización y prohibición de seguir construyendo la vivienda del accionante. Así, en el considerando octavo señala que:

Se ha adjuntado copia certificada del expediente administrativo signado con el No. 001-2012, pronunciando por el Jefe de Regulación y Control Urbano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en contra de la señora CARAGUAY GONZAGA SONIA MERCEDES, presumiéndola que no actuó con lealtad y buena fe frente a la Administración, con grave sospecha de engaño, por lo que resuelve revocar el permiso de construcción No. 200 [...] es decir mucho tiempo después de los procedimientos actuados con anterioridad [...].

En este sentido, el juez establece que desde el inicio del proceso administrativo hasta la decisión final del mismo dictada el 17 de mayo de 2013, paso mucho tiempo. A partir de aquello determina en el “presente caso no se respetó el debido proceso, no se dio oportunidad para que ejerza su defensa [...]”, citando para el efecto el contenido del artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución, que establece que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

En tal sentido, se observa que el juez constitucional sustentado en la alegación del accionante, verificó si en el caso concreto el accionante fue dejado en

indefensión o no dentro del proceso administrativo seguido por la Municipalidad de Loja, a partir de lo cual concluyó que de los hechos del caso se desprende la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia cumplió con el objetivo de la acción de protección, al pronunciarse respecto de la vulneración de derechos alegada por el accionante, al presentar su acción de protección, a partir de lo cual resolvió aceptar la acción interpuesta y dejar sin efecto los actos administrativos pronunciados en los expedientes Nros. 0582-2011 y 0582-2012 por la Comisaría Municipal de Ornato, del 23 de octubre y 5 de diciembre de 2012, respectivamente.

Por consiguiente, la sentencia dictada el 3 de junio de 2013, por el juez Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Loja, al centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos observó lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, donde se determina que la acción de protección tiene por objeto la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales. En tal virtud, la sentencia analizada aplicó normas jurídicas previas, claras y públicas que rigen el modelo constitucional vigente, con lo cual se garantizó el derecho a la seguridad jurídica.

En consecuencia, conforme el análisis que precede, la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de julio de 2013, por la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, por cuanto se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica; y dejar en firme la sentencia dictada el 3 de junio de 2013, por el Juzgado Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Loja, dentro de la acción de protección N.º 154-2013.

III. DECISIÓN

Por 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

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.





3. En consecuencia, del análisis realizado se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, del 12 de julio de 2013.

3.2 Dejar en firme la sentencia dictada el 3 de junio de 2013, por el Juzgado Único Especializado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del cantón Loja.

4. 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 nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 27 de julio del 2016. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

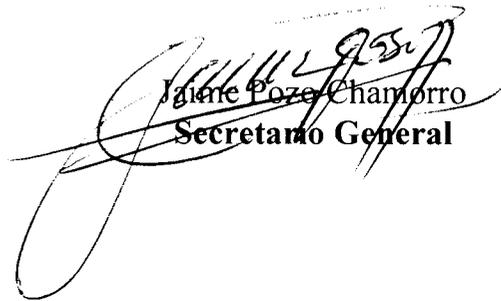
JPCH/vjs/vlsb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1570-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 18 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Poze Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN