Quito, D. M., 26 de noviembre del 2014

SENTENCIA N.° 218-14-SEP-CC

Caso N.° 2132-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por la abogada María Luisa Granizo Cruz, en calidad de subsecretaria jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y remitida a la Corte Constitucional el 08 de diciembre de 2011 por parte de la secretaria relatora de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.° 2011-0498.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional, el 8 de diciembre de 2011 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional, para el período de transición, a través de la Sala de Admisión, mediante auto del 9 de enero del 2012 a las 15h35, en aplicación de lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, considera que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos de admisibilidad respectivos y por lo tanto admite a trámite la presente acción.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada

conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.° 304-CCE-SG-SUS-2014, referente al sorteo de causas efectuado en sesión extraordinaria del jueves 20 de junio de 2014, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional, la causa es remitida al despacho del Ab. Alfredo Ruiz Guzmán, en calidad de juez sustanciador, quien en providencia dictada el 3 de septiembre de 2014 a las 16h00, avocó conocimiento de la misma.

De la demanda y sus argumentos

Señala la legitimada activa, Ab. María Luisa Granizo Cruz, en calidad de subsecretaria jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, que mediante llamado público realizado a través del portal de compras públicas el 21 de noviembre del 2008, la Subcomisión Ecuatoriana PREDESUR, realizó el concurso N.° LICITACIÓN 001-2008, y adjudicó el contrato con la Constructora del Sur COSURCA S.A., contrato que se suscribió mediante escritura pública celebrada ante el notario primero del cantón Loja, el 24 de diciembre del 2008, y cuyo objeto era el de construcciones de sifones y más obras complementarias a lo largo de la conducción principal en el Proyecto Riego Zapotillo, ubicado en el cantón Zapotillo, provincia de Loja, por un monto de USD 5´505.983,24, con plazo de ejecución de 240 días contados a la partir de la entrega del anticipo.

Que con fecha 30 de septiembre del 2009, se celebró el Contrato de Subrogación entre la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriana Peruana para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango Tumbes y Catamayo Chira; PREDESUR, representada por su directora ejecutiva; el Instituto Nacional de Riego INAR, representado por su director ejecutivo, y la Compañía COSURCA, representada por su gerente general.

Que debido a razones de orden público se produjeron las terminaciones unilaterales de los contratos que habían sido suscritos entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con la misma empresa COSURCA, sustentándose por parte del Estado ecuatoriano que los contratos habían sido celebrados contra expresa prohibición de la ley. De conformidad con lo establecido en los artículos 64 y 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con lo establecido en los artículos 94 numeral 5 ibídem y 136 numeral 1 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el ex Instituto Nacional de Riego, mediante acto de mero trámite

expedido el 25 de junio del 2010 a las 11h00, remitido a través del oficio N.º 868-DEJ-inar-2010 del 25 de junio del 2010, notificó a la compañía Constructora del Sur C.A. COSURCA, el día 28 del mismo mes y año, el inicio de oficio del proceso administrativo de terminación unilateral y anticipada del contrato.

Indica que mediante el mencionado acto se dispuso sustanciar el respectivo procedimiento administrativo de terminación unilateral del contrato, cuyo origen se fundamenta en la transgresión de la prohibición expresa contemplada en el artículo 62 numeral 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, toda vez que de la documentación constante en el proceso se presume una vinculación entre el Ing. José Fabricio Correa Delgado, de la compañía Constructora del Sur COSURCA, con el señor presidente constitucional de la República, observándose que dicha compañía habría sido utilizada como medio de elusión del precepto legal antes invocado.

Que a fin de velar por el debido proceso y la garantía a la defensa establecida en el artículo 76 de la Constitución de la República, se facultó la comparecencia de la compañía COSURCA, misma que mediante escrito de fecha 12 de julio del 2010, a través de su representante legal, contestó a las pretensiones de la administración de dar por terminado de forma unilateral el contrato, mas, de la referida contestación no se observa que se haya desvirtuado la vinculación societaria del hermano del señor presidente de la República con COSURCA, sino más bien se ha pretendido hacer entender que la única vinculación societaria posible es la que resulta entre un accionista y la compañía por mérito del registro de aquel en el correspondiente libro de acciones y accionistas, soslayando de esta manera la vinculación que se produce entre una compañía y sus filiales y subsidiarias.

Resalta que en el trámite administrativo para la terminación unilateral del contrato se siguió con lo establecido en el artículo 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Que de la documentación constante en autos se revela la ineludible relación societaria existente entre el señor Ing. José Fabricio Correa Delgado con la compañía Constructora del Sur COSURCA C.A., y a su vez, la relación familiar del mencionado socio con el señor presidente constitucional de la República, procediendo mediante resolución administrativa del 16 de agosto de 2010 a las 16h45, suscrita por el director ejecutivo del ex INAR, declarar terminado unilateral y anticipadamente el contrato celebrado el 24 de diciembre del 2008 entre la compañía CONSTRUCTORA DEL SUR C.A., COSURCA y la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriana – Peruana para el aprovechamiento

de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyando Tumbes y Catamayo – Chira, Programa Regional para el Desarrollo del Sur (PREDESUR) para la Construcción del "SIFÓN LIMONES 8RIO ALAMOR) L=2,46 AM CON PVC DOBLE TUBERIA; (4) CUATRO REDES SECUNDARIAS, ZONA 2, SECTOR LIMONES, L= 10,48 KM. CON PVC: (7) SISTE REDES SECUNDARIAS ZONA 3 CONDUCCIÓN 3IC, L=17,39. CON PVC Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, UBICADO EN EL CANTON ZAPOTILLO, PROVINCIA DE LOJA", de conformidad con lo prescrito en los artículos 64, 92 numeral 4 y 94 numeral 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Que con auto del 10 de septiembre del 2010, en atención al contenido del escrito presentado ante el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca por COSURCA, ingresado el 19 de agosto del mismo año, el director ejecutivo del ex Instituto Nacional de Riego aclaró la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato de fecha 16 de agosto de 2010, respecto a que el incumplimiento señalado en la Resolución se refiere a la inobservancia de las normas legales que se invocan y no a un incumplimiento técnico en el desarrollo de la obra contratada y que, por tal razón, no procede la declaratoria de contratista incumplido ni la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato. En este sentido, se dispone la reforma del numeral 3 de la parte resolutiva de la Resolución del 16 de agosto de 2010, eliminando las frases "para la inscripción como contratista incumplido"; y, "la compañía aseguradora SEGUROS ORIENTE, para los fines de Ley".

Que la administración, actuando bajo las facultades conferidas por el artículo 93 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y artículo 170 ibídem, resuelve revocar y dejar sin ningún efecto el auto aclaratorio dictado con fecha 10 de septiembre de 2010 a las 11h10, ratificando en todas sus partes en la Resolución de Terminación Unilateral del contrato suscrito entre PREDESUR y COSURCA, de fecha 16 de agosto del 2010 y que por efecto de la vigencia del Decreto Ejecutivo N.º 564 del 30 de noviembre de 2010, la ejecución y cobro inmediato de las pólizas de garantías libradas por Seguros Oriente S. A., en beneficio del PREDESUR deben operar a favor del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Se manda a notificar con esta resolución a la contratista COSURCA y al Instituto Nacional de Contratación Pública, para su conocimiento y publicación en el Portal de Compras Públicas y a la Aseguradora Seguros Oriente S.A. para los fines de Ley.

Cita el contenido de los artículos 93 y 170 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que faculta tomar las medidas correctivas

y de revocatoria de sus actos, señalando que en ninguna de dichas normas se establece como requisito sine qua non el planteamiento de un recurso extraordinario de revisión, sea de oficio o a petición del interesado.

Que en flagrante abuso de las garantías jurisdiccionales a los derechos constitucionales que establece la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, el representante legal de Seguros Oriente S.A., propone una acción de protección, correspondiendo su conocimiento por el sorteo de ley, al Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de Pichincha, encaminada a impugnar la legalidad del acto administrativo expedido el 06 de abril de 2011, por el doctor Hugo Alexander Zapatta Carpio, ex director del entonces Instituto Nacional de Riego.

Que luego del trámite establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la jueza de instancia expidió su sentencia con fecha 30 de mayo del 2011 a las 08h30 en la que, luego de una prolija actuación, consideró que no existe vulneración de garantías constitucionales por parte de la administración, por cuanto la actuación de la misma obedece a un procedimiento propio establecido por la ley para la declaración de terminación unilateral del contrato con COSURCA, además que para la impugnación del acto administrativo, existen vías propias de acción, y no la acción de protección de derechos constitucionales.

Que de conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la compañía Seguros Oriente apeló del fallo expedido por el juez a quo, remitiéndose el proceso a la Corte Provincial, cuyo conocimiento le correspondió a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, misma que mediante sentencia del 24 de agosto del 2011 a las 10h27, y luego de un análisis totalmente alejado de la realidad de los hechos constantes en el proceso, revoca la sentencia expedida por el juez a quo, considerando que la administración ha actuado extralimitando sus facultades y que ha vulnerado el debido proceso y la legítima defensa.

Indica que la referida sentencia ha sido objeto de ampliación y aclaración, misma que ha sido proveída con auto de fecha 11 de octubre del 2011 a las 10h03, negando las pretensiones de aclaración y ampliación solicitadas por la Cartera de Estado.

Señala que la sentencia dictada adolece de motivación, principio fundamental para que el acto emitido por la administración pública sea valedero, como lo señala el

literal **i** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, y que la motivación es un requisito sine qua non, cuya omisión puede generar indefensión en las partes procesales.

Que en la decisión recurrida se hace un análisis de legalidad del proceso de terminación unilateral del contrato con la compañía COSURCA C.A., estableciendo la procedencia o no del cobro de las garantías, interpretando las normas jurídicas de manera antojadiza, sin observar la naturaleza misma de las acciones constitucionales, es decir, no se ha determinado de qué manera o qué normas constitucionales ha vulnerado la administración con la emisión de un acto administrativo amparado plenamente por la legislación para sancionar a contratistas inhabilitados por la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por el contrario, se limita a realizar una evaluación sucinta de la terminación unilateral del contrato, arrogándose competencias ajenas a las de un juez de garantías constitucionales.

Que en la sentencia se hace referencia a que la administración ha actuado fuera de las facultades conferidas por la ley al revocar de oficio y dejar sin ningún efecto jurídico alguno el acto administrativo contenido en la resolución del 10 de septiembre de 2010 a las 11h10, limitando a la administración a rectificar sus actos a través de la interposición del recurso de revisión, y que nada se menciona respecto a la facultad conferida por el mismo Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, contemplado en los artículos 93 y 170 del invocado cuerpo legal, respecto de la revocación de oficio de actos administrativos.

Manifiesta que la administración, para emitir su resolución del 16 de agosto del 2010 a las 16h45, y 06 de abril del 2011 a las 11h00, ha actuado bajo las normas jurídicas que permiten la terminación unilateral del contrato, cuando dentro del proceso administrativo se observe inhabilidades establecidas expresamente en la ley; así, el numeral 2 del artículo 62 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece de quienes no podrán celebrar contratos previstos en la LOSNCP, en concordancia con los artículos 64 y 94 numeral 5 de dicho cuerpo legal.

Indica que de los actos administrativos impugnados por la interposición de la acción de protección, es necesario identificar dos actos jurídicos distintos: el contrato suscrito entre PREDESUR (ex INAR) y COSURCA y el contrato de Seguros, en virtud del cual, Seguros Oriente ha emitido dos pólizas de seguros, una por buen uso del anticipo y otra de fiel cumplimiento del contrato, asumiendo

por lo tanto la obligación, no solo contractual sino legal, de pagar las pólizas que tienen el carácter de incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, sujetándose para el efecto a lo establecido en el artículo 42 de la Ley General de Seguros, y de cual queda claro que Seguros Oriente conoció y aceptó los términos del contrato de seguros, con la exigencia de que las pólizas sean incondicionales; por lo tanto, es improcedente pronunciarse respecto al cumplimiento del contrato principal que sirve de antecedente y que la garantía deba ejecutarse con la sola afirmación del beneficiario.

Que dentro del proceso, en la sentencia dictada por la Sala recurrida existe un voto salvado, en donde se analiza, en lo principal, que no existen elementos fácticos ni pruebas para revocar la sentencia de primera instancia, en la que no existen causas de legalidad del acto administrativo tomado por la máxima autoridad del ex INAR; citando el contenido del considerando CUARTO del mismo, y que dicho argumento corresponde a los hechos y en esta virtud la sentencia de mayoría contiene defectos materiales o sustantivos, al haberse decidido en base a elementos inexistentes, habiendo decidido sin motivación, que implica el incumplimiento de los jueces al pronunciarse sobre fundamentos fácticos y jurídicos ajenos a la causa y con ello se atenta a la garantía constitucional del debido proceso producto de la falta de motivación de la sentencia.

Que al no contener la decisión impugnada una relación objetiva, real y precisa entre los hechos acaecidos, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso, y que la presente acción es procedente, no solo por afectar gravemente los derechos y competencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, sino adicionalmente por cuanto constituye un acto dictado por la Función Judicial, que en esencia es arbitrario (contra la Constitución) e ilegal (contra las Leyes Orgánicas ya señaladas), por lo que dicha sentencia perturba y amenaza el legítimo ejercicio de las competencias de la Institución previstas en la Constitución y lo establecido en el manejo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y con ello impide el cumplimiento de sus objetivos.

Cita en la acción un criterio emitido por el procurador general del Estado respecto a la consulta planteada a la ejecución de garantías por casos análogos y, que, en consecuencia, debe ser aceptada favorablemente la presente acción extraordinaria de protección.

A decir de la legitimada activa, la decisión impugnada ha contravenido expresas garantías constitucionales, referidas del derecho al acceso a una tutela judicial

efectiva, imparcial y expedita, y a un debido proceso, del derecho a la defensa, el de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, y una debida motivación, dispuesto en los artículos 75 y 76 numerales 1 y 7, literales **a**, **k** y **l**, en concordancia con el artículo 82, inherente a la seguridad jurídica de la Constitución de la República.

Pretensión y pedido de reparación concreta

Con los antecedentes expuestos, solicita que sea aceptada favorablemente la presente acción extraordinaria de protección sobre la sentencia recurrida, declarándose violados los derechos constitucionales señalados, y que en sentencia se disponga dejar sin efecto la sentencia expedida con fecha 24 de agosto del 2011 a las 10h27, emitida por los Ministros de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, así como todas las actuaciones posteriores.

Adicionalmente, solicita, al amparo de lo establecido en el artículo 87 de la Constitución de la República, que en el auto de calificación se disponga como medida cautelar la suspensión inmediata de los efectos jurídicos del auto impugnando.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente de la sentencia impugnada, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 24 de agosto del 2011 a las 10h27:

> (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se revoca la sentencia dictada por la señora Jueza de primer nivel y en su lugar se acepta la Acción de Protección, dejando sin efecto el acto recurrido esto es el de 6 de Abril del 2011 dictado por el Director Ejecutivo del ex INAR y como consecuencia de ello se dispone la NO ejecución de las pólizas de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo, únicamente en la parte que no se encuentra invertido el anticipo en la obra tal como consta a fs. 51 del cuaderno de primer nivel y que deberá ser liquidado pericialmente (...).

De la contestación y sus argumentos

Mediante providencia del 3 de septiembre de 2014, se hace conocer el contenido de la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, a fin de que en el término de 5 días presenten un informe motivado, situación que no ha sido cumplida.

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado

El Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece en la presente acción manifestando que la decisión recurrida causa un grave daño al Estado ecuatoriano, pues impide recuperar valores que fueron entregados dentro de un contrato administrativo que se habría suscrito inobservando las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en especial lo previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Señala los derechos que habrían sido vulnerados (artículo 76 numeral 7 literal **l**, y artículo 75) y la falta de una debida motivación, al no explicarse de manera adecuada la pertinencia de las normas invocadas en su aplicación a los antecedentes de hecho.

Establece que el considerando CUARTO de la sentencia es equívoco; indica que los jueces nada dicen sobre lo que establece el artículo 42 de la Ley General de Seguros, que señala:

> Tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las empresas de seguros deben emitirlas cumpliendo la exigencia del seguro contratado, dentro del término de cuarenta y ocho horas siguientes (48) al pedido por escrito en que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución. Queda prohibido a las compañías aseguradoras en el caso de las mencionadas pólizas giradas en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, exigir al asegurado para el pago de la garantía, documentación adicional o el incumplimiento de trámite administrativo alguno. Cualquier cláusula en contrario, se entenderá como no escrita…

Por lo que los jueces, al indicar que existe prohibición expresa de la ley sin fundamentar norma alguna que señale tal prohibición, llegaron a la conclusión que existió vulneración de derechos constitucionales en relación a la seguridad jurídica y derecho al debido proceso en relación a la garantía de defensa; es decir, lo argumentado por los jueces que expidieron la sentencia impugnada de existir

prohibición legal carente de sustento; al contrario, la ley orgánica otorga derecho a la institución contratante y obligación al funcionario público de ejecutar las mencionadas garantías, en aras de recuperar el dinero entregado a aquel contratista que inobservó el ordenamiento jurídico, a sabiendas de estar cualquier contratista con el Estado, incurso en inhabilidades generales o especiales a las que se refieren los artículos 62 y 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y celebre un contrato administrativo, como absurdo también es argumentar que por esta inobservancia a la ley, por parte del contratista, se traslade el dolo a la culpa de la entidad contratante, como alega el tercer interesado en esta acción de garantías jurisdiccionales, la compañía Seguros Oriente S.A.; y como consecuencia de aquello, se perjudique al Estado ecuatoriano y a sus instituciones públicas.

Señala que en el considerando QUINTO, los jueces manifiestan de manera inadecuada que para dejar sin efecto el acto administrativo se debía iniciar lo previsto en el artículo 178 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, esto es, un recurso extraordinario de revisión ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, o a través de la interposición de un recurso de lesividad, evidenciando su desconocimiento, al tenor de lo que prescribe el artículo 93 del mencionado estatuto.

La sentencia que se impugna carece de una adecuada coherencia razonada, puesto que aborda temas que son ajenos a la verdad procesal y a la realidad de nuestro ordenamiento jurídico, realizando un análisis erróneo de una prohibición que en nuestro ordenamiento jurídico no existe y una indebida aplicación de las normas del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que buscó a todas luces favorecer a la compañía accionante en la acción de protección; por tanto, no hay el enlace suficiente y razonado que explique la pertinencia de las normas mencionadas y su relación directa con las normas constitucionales, como tampoco existe una relación directa de la supuesta vulneración de derechos con la relación de los hechos.

Concluye solicitando que se declare la vulneración de derechos constitucionales al debido proceso, en lo referente a la motivación de la sentencia, y a la tutela judicial efectiva; se acepte la acción propuesta y, como reparación integral al afectado, se deje sin efecto la sentencia recurrida que revocó lo dictado por el juez inferior, que rechazó la demanda de acción de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección que se presenten contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en atención a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

En el presente caso, la Corte Constitucional conocerá y resolverá sobre la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la siguiente resolución:

Sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 24 de agosto del 2011 a las 10h27.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente, conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose esta como aquel mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. Esta garantía, por su naturaleza, no es concebida en nuestro ordenamiento jurídico como una instancia ulterior.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión constitucional controvertida y, de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

La acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que, en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados por acción u omisión; sin embargo, resulta preciso acotar que para la procedencia de esta acción, es necesario que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal,

salvo que la falta de interposición de los mismos no fuese atribuible a quien ejerce la acción.

Problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho y la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica determinados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l, y 82 de la Constitución de la República, por la sentencia recurrida, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 24 de agosto del 2011 a las 10h27.

La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 24 de agosto del 2011 a las 10h27, ¿vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica?

Previo a resolver el problema planteado, es necesario hacer referencia, en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional de la tutela judicial efectiva, del derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, así como al significado constitucional del derecho a la seguridad jurídica, para acto seguido hacer un análisis, emitir un pronunciamiento respecto a la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales mencionados con la expedición de la sentencia recurrida, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 24 de agosto del 2011 a las 10h27.

La Corte Constitucional, dentro del análisis integral de la demanda y el expediente constitucional, ha identificado como principales derechos vulnerados los citados anteriormente.

Análisis constitucional

Dentro de los derechos denominados por la Constitución de la República como de "protección", se encuentran el referente a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, al debido proceso penal y a la seguridad jurídica, mismos que configuran el ámbito de amparo al que se sujetarán todos los organismos estatales para

garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para cada caso.

El derecho a la tutela judicial efectiva es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas. Este derecho constitucional se encuentra estipulado en el artículo 75 de la Carta fundamental, que dice: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión", y se establece como un derecho de protección para garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye, además, la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley.

Complementariamente, la Constitución establece, del numeral 1 al 7 del citado artículo 76, las garantías básicas que caracterizan al debido proceso como: el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, la manera en que se obtengan las pruebas, el *in dubio pro reo*, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa, con sus garantías específicas.

De forma concordante, se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, definido en el numeral 7 ibídem, que señala: "a). Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento", y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es un sustento fundamental del debido proceso. La relación existente entre la tutela judicial efectiva y la prohibición de la indefensión se configura en un único derecho, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

Como una de las garantías específicas del derecho a la defensa se encuentra el derecho a la motivación en las resoluciones, mismo que genera una obligación correlativa en la actuación de los operadores de justicia y que tiene su fundamento constitucional en el literal **l**, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, conforme

al cual es imperativo que "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos (...)".

Dentro de este contexto y para efectos de desarrollar jurisprudencialmente el derecho a la motivación, la Corte Constitucional ha determinado en la sentencia número 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP que:

> (...) Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión" (...)[1].

De manera complementaria, con respecto al mismo asunto, mediante sentencia número 227-12-SEP-CC, caso 0227-12-EP, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[2].

Completando el marco de los derechos constitucionales de protección se encuentra el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se configura como un valor jurídico implícito y explícito en nuestro orden constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos el conocimiento previo de las conductas que son permitidas y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar.

Con respecto a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha determinado:

[1] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición. Sentencia N.° 025 -09-SEP-CC.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.° 227-12-SEP-CC.

> Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.
>
> El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional[3].

Corresponde a continuación analizar si efectivamente, en el caso sub júdice, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales caracterizados en líneas anteriores.

Análisis del caso concreto

La acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de la sentencia del 24 de agosto de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, que establece:

> Se revoca la sentencia dictada por la señora Jueza de primer nivel y en su lugar se acepta la Acción de Protección, dejando sin efecto el acto recurrido esto es el de 6 de Abril del 2011 dictado por el Director Ejecutivo del ex INAR y como consecuencia de ello se dispone la NO ejecución de las pólizas de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo, únicamente en la parte que no se encuentra invertido el anticipo en la obra tal como consta a fs. 51 del cuaderno de primer nivel y que deberá ser liquidado pericialmente.

Ahora bien, es necesario hacer referencia que la acción de protección planteada en un inicio por Julio Moreno Espinoza, en calidad de representante legal de Seguros Oriente, hace expresa alusión a la impugnación del acto administrativo expedido el 6 de abril de 2011, por Hugo Alexander Zapatta Carpio, en calidad de director del Instituto Nacional de Riego (INAR), parte interviniente en el contrato de

[3] Corte Constitucional, sentencias N.º 088-13-SEP-CC y 007-10-SEP-CC.

subrogación, celebrado entre la Sub Comisión Ecuatoriana PREDESUR y la Constructora del Sur C.A., Cosurca, mediante el cual, tras establecerse la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito con la Constructora del Sur C.A., Cosurca, para la construcción del SIFÓN LIMONES (RIO ALAMOR) y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL CANTON ZAPOTILLO PROVINCIA DE LOJA, ejecuta y cobra las garantías rendidas por la mencionada aseguradora correspondientes al buen uso del anticipo recibido por el contrato y por el fiel cumplimiento del mismo y deja sin efecto la aclaración realizada en auto del 10 de septiembre de 2010.

El Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de Pichincha, el 30 de mayo de 2011, niega la acción de protección propuesta, considerando que:

> (...) el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, haciendo referencia a las atribuciones y deberes a las juezas y jueces de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Tributario, en su numeral 4, señala: corresponde "Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas, inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades de gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las Instituciones del Estado".- Por su parte, el numeral 4º del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a su letra dice: "La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". (...) Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se niega la acción de protección presentada por el recurrente.- Revocase la medida cautelar dispuesta en providencia de 12 de mayo del 2011.- Sin costas ni honorarios que regular.- Téngase por legitimadas las personerías de los defensores de las partes (...).

En la sentencia dictada el 24 de agosto de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, lo que se considera como principal motivo para revocar la decisión subida en grado es la carencia de facultad para revocar el auto del 10 de septiembre de 2011, por parte del ex director general del INAR, por estar vedado de realizar una interpretación extensiva por tratarse de un asunto de derecho público, en razón de lo cual se ha afectado a los derechos constitucionales de la empresa aseguradora.

Con los elementos expuestos, esta Corte Constitucional considera pertinente hacer un análisis respecto a si la sentencia objeto de la presente acción se encuentra debidamente motivada, conforme los elementos señalados por la jurisprudencia de este organismo.

De esta forma, el estudio pertinente al caso en cuestión, se realizará partiendo del análisis de la garantía básica de la motivación en las resoluciones como parte del derecho al debido proceso, medio por el cual se garantizará la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, para finalmente determinar si existió o no vulneración de los derechos mencionados.

De acuerdo a lo explicado en líneas anteriores, para efectos del análisis de la motivación hay que empezar determinando que la razonabilidad de una sentencia parte del fundamento argumentativo de los principios y normas constitucionales como principios de optimización respecto del caso a resolverse, ya que su desarrollo permite alcanzar una verdadera tutela en relación a su aplicación como parte integradora de la decisión final a adoptarse.

En el caso *in examine*, la reclamación a través del planteamiento de la acción de protección se hace en torno a la supuesta vulneración de derechos constitucionales por parte de un acto administrativo –precisamente del 6 de abril de 2010– que se desprende de la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito con la Compañía Constructora del Sur C.A. Cosurca, mediante el cual se pretende hacer efectivas las garantías ofrecidas por el buen uso del anticipo recibido por el contrato y por el fiel cumplimiento del mismo.

Es importante considerar que el tipo de relación existe entre quien plantea la acción de protección –Seguros Oriente S.A.– y la empresa Cosurca C.A., nace directamente, entre estas dos últimas, por haberse entregado dos pólizas: 1) N.º 12842 por el buen uso del anticipo recibido por el contrato; y, 2) N.º 20288 por el fiel cumplimiento del mismo, en relación al contrato a ejecutarse; razón por la cual, en el momento en que se busca ejecutar por parte del aparato gubernamental dichas garantías –integradoras del contrato celebrado– es cuando la empresa aseguradora entra a tener una relación directa con el Estado ecuatoriano, en razón de ser la responsable de pagar los valores establecidos en las pólizas mencionadas.

En función de ello se establece que la relación existente entre el Estado ecuatoriano y la Compañía Cosurca C.A. está determinada por el acto administrativo del 6 de abril de 2011, mediante el cual se dispone hacer efectivas las garantías antes descritas bajo la responsabilidad de pago de Seguros Oriente –que a su vez es la

legitimada activa de esta acción–, por lo que su reclamación ante la justicia constitucional se contrae a impugnar dicho acto administrativo.

La Constitución de la República, en su artículo 173, establece que "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".

En este sentido, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha estaba obligada a motivar fundando sus argumentos en los principios constitucionales que desvirtúen el análisis realizado por el Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil, en sentencia del 30 de mayo de 2011, que centraba su argumentación en que la impugnación del acto administrativo debió hacerse por la vía ordinaria y no la constitucional; es decir, que en segunda instancia lo que se debió analizar fue de qué manera la impugnación de un acto administrativo puede hacerse a través de acción de protección.

En la vía constitucional, mediante la acción de protección, lo que se pretende determinar es la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, por lo que no corresponde a su naturaleza jurídica realizar análisis de temas legales, propios de la jurisdicción contenciosa administrativa, relacionados, inclusive, con los tecnicismos referentes a las liquidaciones referentes a los rubros en los que se establecieron las garantías previstas en el proceso de contratación y de las que es responsable la Compañía Seguros Oriente S.A.

Por ello, el derecho al debido proceso en la garantía de aplicar el derecho que asiste a las partes se ve afectado, ya que como se ha observado, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señalan a la vía de lo contencioso administrativo como la eficaz para resolver temas relacionados a la relación contractual entre las instituciones públicas y personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que en el caso concreto no se ha observado, siempre que no se alegue vulneración de derechos constitucionales.

En relación a la razonabilidad de la sentencia impugnada, cabe también decir que en el caso concreto, en apego a los principios constitucionales, la Sala impugnada no logró demostrar bajo qué situación se produjo vulneración de derechos constitucionales para que un juez constitucional pueda llegar a conocer vía acción de protección sobre un acto administrativo, ya que tampoco develó la ineficacia de

la vía contenciosa administrativa respecto del planteamiento de la demanda, razón por la cual no cumple con el primer requisito de la motivación.

Debe señalarse además que la vía de lo contencioso administrativo, para el caso concreto (efectivización de las garantías sobre el buen uso del anticipo y de fiel cumplimiento del contrato), garantiza de mejor manera que los detalles técnicos-jurídicos respecto de lo que pretenden a su vez garantizar las pólizas de seguro, respondan al reflejo del nivel de ejecución de la obra, ya que estos deben ser analizados bajo una óptica técnica especializada. Así, se estaría tutelando los derechos, tanto de la parte demandada como de la demandante, garantizando una debida inmediación respecto de los argumentos y defensa expuesta.

Por otro lado, con respecto a la lógica de la sentencia, es necesario precisar que el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que "el recurso contencioso - administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante".

Asimismo, la Ley General de Seguros vigente a esa fecha, hoy anexada al Código Orgánico Monetario y Financiero como libro III, señala:

> Art. 42.- Las compañías de seguros y reaseguros tienen la obligación de pagar el seguro contratado o la parte correspondiente a la pérdida debidamente comprobada, según sea el caso, dentro del plazo de treinta (30) días siguientes de presentada la reclamación por parte del asegurado o beneficiario, acompañando los documentos determinados en la póliza.
>
> > (...)Adicionalmente, tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las compañías de seguros deben emitirlas cumpliendo la exigencia de que sean incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, por lo que tienen la obligación de pagar el valor del seguro contratado, dentro del plazo de diez (10) días siguientes al pedido por escrito en que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución (...).

En la misma línea de ideas, respecto de lo establecido en la sentencia impugnada, respecto de la revocatoria de un acto administrativo previo sin sujetarse al procedimiento preestablecido y careciendo de legitimidad para hacerlo, se determina que el directivo del INAR sustenta la razón de la revocatoria del acto administrativo del 10 de septiembre en lo preceptuado por el artículo 93 y 170 del

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante ERJAFE) que establecen:

> Art. 93.- Extinción de oficio por razones de legitimidad.- Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados.
>
> Los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos con incidencia en las instituciones u órganos sujetos al presente estatuto también deberán ser extinguidos cuando el acto contenga vicios no convalidables o subsanables.
>
> El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos.
>
> Art. 170.- Revocación de actos y rectificación de errores.
>
> 1. La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.
>
> 2. La Administración Pública Central podrá, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Se observa claramente que la base legal transcrita faculta a los órganos sometidos a las disposiciones del ERJAFE a revocar y rectificar errores insubsanables con efecto extintivo, es decir, con la pérdida de efectos jurídicos del acto que se revoca, debiendo sujetarse los destinatarios a la nueva disposición a dictarse respecto del tema.

Otra cosa muy diferente es lo señalado en el artículo 178 del mismo cuerpo legal respecto del recurso extraordinario de revisión, puesto que este faculta a la Administración Pública Central entrar a revisar expresamente los actos administrativos que constan en dicho articulado, mismo que establece:

> Art. 178.- Recurso extraordinario de revisión.- Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurran alguna de las causas siguientes:
>
> a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;

b) Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate;
c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y,
d) Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme.

En razón de lo cual, se verifica que la Administración Pública Central pudo revocar el acto administrativo del 10 de septiembre de 2010 por ser desfavorable para sí misma en virtud de la existencia previa de la terminación unilateral del contrato suscrito traído a referencia en líneas anteriores, ya que lo que hace dicha revocatoria es ratificar en todas sus partes dicha terminación, evidenciándose que tal revocación no constituía dispensa o exención no permitida por las leyes, ya que lo que se pretende preponderar es el interés colectivo del Estado ecuatoriano, sin que se deba someter a lo dispuesto por el artículo 178 del ERJAFE.

Por otro lado, es necesario resaltar que si bien el INAR se encontraba a la fecha de la controversia en proceso de reestructuración en cumplimiento del Decreto Ejecutivo N.º 564 del 30 de noviembre de 2010, cuyo artículo uno dispone que todas las competencias, atribuciones, funciones, delegaciones, obligaciones, patrimonio y derechos constantes en la ley y reglamentos sean transferidos al Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, existe el Acuerdo Ministerial N.º 075 del 24 de febrero de 2011, dictado por el representante de este organismo, que dispone en su artículo primero, mantener la operatividad financiera, administrativa y técnica del Instituto Nacional de Riego INAR, hasta la conformación de la Subsecretaría de Riego y Drenaje.

En la especie, al haberse mantenido operatividad financiera, administrativa y técnica del INAR se está facultando a que el ex director ejecutivo –como parte técnica administrativa– intervenga en defensa de las obligaciones y deberes contraídos previamente por dicho órgano gubernamental sujeto al ERJAFE, por lo que dicho funcionario ejerció la personería plenamente facultada para dictar actos administrativos en la continuación de los procesos ligados.

De lo expuesto puede concluirse que la argumentación lógica de la sentencia recurrida carece de coherencia, puesto que en aquella se da por hecho que la revocatoria del acto administrativo del 10 de septiembre de 2010 dictado por el ex director ejecutivo del INAR debió someterse a lo estipulado en el artículo 178 del ERJAFE, cuando en las líneas que preceden se ha demostrado lo contrario.

Asimismo, como se ha anotado, la sentencia analizada realiza un enfoque desplazado de la realidad en cuanto a la incompetencia de la autoridad que dictó dicho acto administrativo, cuando existe una disposición de plena vigencia a la fecha –Acuerdo Ministerial N.° 075 del 24 de febrero de 2011–, que le facultaba para dichas funciones al ex director ejecutivo del INAR, como parte integrante del ejercicio técnico administrativo de la institución en reestructuración.

En la misma línea de verificación de los requisitos de motivación, la estructura lógica de la sentencia demuestra que tampoco cumple con el segundo requisito, el de la lógica, pues hace un análisis equívoco de la normativa legal aplicable al caso.

De este modo, al referirse con una sustentación injustificada en el plano constitucional jurídico legal correcto, que no explica ni argumenta acertadamente el porqué de su decisión, tampoco cumple con el requisito de la comprensibilidad, sin que se llegue a garantizar eficazmente la obligación constitucional correlativa al derecho a la motivación.

Finalmente, resulta claro que la sentencia analizada, al limitarse a describir un argumento formalista improcedente sin observar lo dispuesto por la Constitución de la República, implica también vulneraciones a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, ya que se parte de la trasgresión del debido proceso en la garantía de la motivación, para concluir que la afectación a este derecho refleja afectación a otros derechos de protección.

En conclusión, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al emitir la sentencia del 24 de agosto de 2011, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación y también el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, puesto que, sin haber desarrollado principios constitucionales y existiendo la obligación de aplicar las normas jurídicas previas y claras en perfecta vigencia, no lo hizo.

Se hace necesario, además, precisar que, tanto las competencias que ejerce la Corte Constitucional, en cuanto máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, no pueden ser confundidas como otra instancia de la justicia ordinaria, puesto que la labor que desempeña este órgano está dirigida al respeto y tutela de los derechos constitucionales.

Por *contrario censu*, la administración de justicia ordinaria es la encargada de la sustanciación de las causas en que se ven comprometidos los intereses y derechos

infraconstitucionales de las partes, debiendo aquella pronunciarse en base a los méritos procesales que aporten quienes intervienen dentro de la litis, configurándose, de esta forma, la concreción del derecho a la seguridad jurídica y la independencia de la Función Judicial.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 24 de agosto de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

   3.2 Confirmar la sentencia del 30 de mayo de 2011, dictada por el Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de Pichincha

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
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: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 26 de noviembre de 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/ppch/mccp

CASO Nro. 2132-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 13 de enero del dos mil quince.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 2132-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los catorce y quince días del mes de enero del 2015, se notificó con copia certificada de la sentencia de 26 de noviembre del 2014, a los señores: Julio Moreno Espinosa gerente general de seguros Oriente a la casilla judicial 3267, constitucional 328; subsecretaría jurídica del MAGAP en la casilla constitucional 041, judicial 1040; procurador general del Estado en la casilla constitucional 18; jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a quien además se le devuelve el expediente 0498-2011, mediante oficio 0150-CC-SG-2015 y juez Vigésimo Cuarto de lo Civil de Pichincha a quien además se le devuelve el expediente 555-2011-MM mediante oficio 0151-CC.SG-2015; conforme la documentación que se adjunta.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 18

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Julio Moreno Espinosa gerente general de seguros Oriente	**328**	subsecretaría jurídica del MAGAP	**041**	**2132-11EP**	Sen de 26 de noviembre del 2014
		Procurador General Del Estado	**18**	**2132-11EP**	Sen de 26 de noviembre del 2014

Total de Boletas: **(3)**

QUITO, D.M., Enero 15 del 2.015

Sonia Velasco Garcia
ASISTENTE ADMINISTRATIVA

15 ENE. 2015
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 15 ENE. 2015
Hora: 09:32
Total Boletas: 3 tres

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 20

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Julio Moreno Espinosa gerente general de seguros Oriente	**3267**	subsecretaría jurídica del MAGAP	**1040**	**2132-11-EP**	Sen de 26 de noviembre del 2014

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

QUITO, D.M., Enero 14 del 2.015

Sonia Velasco García
ASISTENTE ADMINISTRATIVA

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., Enero 14 del 2015
Oficio 0150-CCE-SG-NOT-2015

Señores
JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA
Ciudad

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 0218-14-SEP-CC de julio 9 de 2014, dentro de la acción de protección 2132-11-EP, presentada por María Luisa Granizo Cruz. De igual manera devuelvo el proceso 17111- 0498-2011-RB, constante en 34 fojas del cuaderno de segunda instancia.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/jpr

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

No. 17111-2011-0498

Recibido en Quito el día de hoy miércoles catorce de enero del dos mil quince, a las quince horas y quince minutos. Adjunta: Instancia, ejecutoria en 13 fojas y oficio. Certifico.

DRA. LUPE CLEMENCIA DE LA NUBE VINTIMILLA ZEA
SECRETARIO

20140453

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., Enero 14 del 2015
Oficio 0151-CCE-SG-NOT-2015

Señor
JUEZ VIGÉSIMO CUARTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA
Ciudad

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 0218-14-SEP-CC de julio 9 de 2014, dentro de la acción de protección 2132-11-EP, presentada por María Luisa Granizo Cruz. De igual manera devuelvo el proceso 555-2011-MM, constante en 176 fojas de primera instancia.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/jpr

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs. (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

No. 17324-2011-0555 (DRA. ROSA GUERRERO)

Recibido en el día de hoy miércoles catorce de enero del dos mil quince, a las dieciseis horas y tres minutos. Adjunta: COPIA CERTIFICADA DE RESOLUCION, Y DOS CUERPOS DEL JUICIO NRO.- 2011-555. Certifico.

UVIDIA CEPEDA FANNY YOLANDA
RESPONSABLE DE ESCRITOS

FANNY.UVIDIA id: 20142611