

Juicio No. 2015-00573

*Alcarrillo*  
- RR -  
**JUEZ PONENTE: DR. ALVARO GABRIEL ALONSO REYES, JUEZ PROVINCIAL**  
**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO. - SALA DE LO CIVIL.** Machala,  
jueves 8 de octubre del 2015, las 16h30.

## I. PARTE EXPOSITIVA.

### 1.1. Resumen de Admisibilidad.

La Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón El Guabo de el Oro, por encontrar que la acción de protección presentada por el **Dr. Guillermo Serrano Carrión, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo**, reúne los requisitos de procedibilidad, emitió auto de admisibilidad; y, luego del trámite respectivo dicta sentencia NEGANDO la acción de protección propuesta en contra del Dr. Carlos Marx Carrasco, Ministro de Trabajo, Ab. Felipe David Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, y Ab. John Paladines Ulloa, Inspector de Trabajo de El Oro, decisión que provocó la inconformidad de la legitimada activa, que interpone recurso de apelación.

El caso N°. **07203-2015-00573-SC**, fue recibido en la secretaría de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, y luego de avocar conocimiento, previo sorteo correspondiente señaló como Juez ponente al Abg. Álvaro Alonso Reyes, mismo que a efectos de cumplir con el requisito de motivación constante en el literal I), del numeral 7, del Art. 76 de la Constitución, y en su obligación de incorporar estándares internacionales de derechos humanos y administración de justicia mencionados en el considerando octavo del Código Orgánico de la Función Judicial, aplica el presente formato usado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, otras Cortes Internacionales y la Corte Constitucional del Ecuador.

## II.- DETALLE DE LA DEMANDA.

### 2.1. Antecedentes de hecho.

Comparece el Dr. Guillermo Serrano Carrión, **Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo**, por su propios derechos y por los que representa, manifestando "(...) con fecha 24 de marzo del 2015, a las 10h30, se recibió en las oficina del GAD Municipal del Cantón El Guabo una solicitud o notificación suscrita por el señor Inspector de Trabajo Ab. John Enrique Paladines Ulloa, en un formato, en el que se observa el membrete o logotipo del Ministerio de Trabajo, en el que se señala en los respectivos casilleros, los documentos que deberán ser presentados en la Inspectoría de Trabajo, específicamente se le solicito lo siguientes: **1.- Ruc, Nombramiento del Representante Legal y copia de cédula de ciudadanía; 2.- Nomina de Trabajadores (Art. 42 No. 7)= nombres, edad, estado civil, cargo en la empresa, año de ingreso y salida, clase de trabajo, remuneración; 3.- Reglamento Interno de Trabajo aprobado por el MDT; 9.- Roles de pago de (todos) trabajadores seleccionados por muestreo (últimos seis meses)-acreditaciones con el desglose de valores y descuentos justificados.** En el formulario en referencia, se hace constar que los representantes del GAD Municipal deberán comparecer el 27 de marzo del 2015, a las 09H00, luego de lo cual, consta el siguiente texto con

disposiciones legales que son el sustento de requerimiento efectuado, que por su relevancia se permite transcribir: “[...] *CON LA FINALIDAD DE SER ESCUCHADO y PRESENTE DOCUMENTACIÓN necesaria que justifique el incumplimiento de las obligaciones laborales en relación a sus trabajadores de conformidad con lo dispuesto en los artículos 627, 42 numeral 17, 544 y 545 del Código del Trabajo y Convenio 81 de la O.I.T. En caso de no cumplir con lo dispuesto por la Autoridad de Trabajo se le impondrá las sanciones constantes en el Art. 628 del Código del Trabajo, Mandato Constituyente Nro. 8 y otras disposiciones Constitucionales y legales vigentes. (Presentar la documentación solicitada en copias).*” En efecto el día y la hora señalada se instaló la audiencia respectiva a la que acudieron los representantes del GAD Municipal y el señor Inspector de Trabajo, en esa audiencia se hizo una explicación pormenorizada, a nuestro criterio satisfaciendo los requerimientos del señor Inspector. Sin embargo, por cuanto se requirió una información adicional se les concedió **tres días** para que la presenten, lo que en efecto se cumplió; posteriormente, sin antecedente alguno, menos en forma fundamentada, el mismo Inspector emite la siguiente providencia: **“INSPECTORIA PROVINCIAL DE TRABATO DE EL ORO. Machala, 14 de abril del 2015, a las 17h02.- Dentro del Trámite de Inspección Integral No. MDT-DRTMCH- 2015-067-JEPU, respecto del cumplimiento de las obligaciones laborales del GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON EL GUABO, representado legalmente por tos señores DR. GUILLERMO SERRANO CARRIÓN, en su calidad de Alcalde, y Ab. Carlos Navarrete Marín, en calidad de Procurador síndico Municipal.- En lo principal, se dispone: 1) Que el accionado en el término de 48 horas, presente por la Unidad de Archivo de esta Delegación del Trabajo, los roles de pagos individualizados de los señores: Capa Berzosa Carlos Julio, Vanegas Fernández Douglas Hugo, Armijos González Darwin, Castro Medina Washington y Espinoza Ajila Klinton. Hágase saber del particular al accionado en la casilla judicial No. 72 de la Corte Provincial de Justicia de El Oro y los correos electrónicos: [Benavides\\_estrella.j.g@hotmail.com](mailto:Benavides_estrella.j.g@hotmail.com) y [carlosnavarretemarin@hotmail.com](mailto:carlosnavarretemarin@hotmail.com) señalados por el accionado. Cúmplase y notifíquese.- f) Abg. John Paladines Ulloa.**” Como lo tiene expuesto y ha sido aceptado por el Inspector de Trabajo, en la Audiencia efectuada el día 27 de marzo del 2015, se entregó los documentos requeridos, dentro de los que se incluyen los roles de todos los trabajadores, incluyendo aquellos cuyos nombres constan en la provincia emitida el 14 de abril del 2015. Los roles individualizados solicitados, no se utilizan, nunca han sido elaborados, de acuerdo a lo certificado por el Departamento Financiero, tal como consta en el anexo que adjunta, lo que imposibilitó la entrega de la información requerida, pero en forma detallada constan los rubros en el rol de pago entregado en la Audiencia, tal como consta en el Acta. Luego de la Audiencia referida no ha conocido absolutamente nada respecto a la sustanciación de este trámite de Inspección Integral; hasta el día miércoles **17 de junio del 2015**, que mediante correo electrónico se le notificó la resolución del señor **Ab. Felipe David Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja**, mediante la cual se les impone una sanción que en la parte pertinente dice: **“(...) Resuelve: PRIMERO.- Imponer al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON EL GUABO, representado legalmente por los señores Dr. Manuel Guillermo Enrique Serrano Carrión en su calidad de Alcalde, y Ab. Carlos Manuel Navarrete Marín, en calidad de Procurador Síndico Municipal, una multa de equivalente a \$ 4.602.00 (cuatro mil seiscientos dos dólares de los Estados Unidos de América), por el**

*incumplimiento contemplado en el Considerando Séptimo: esto es, a la violación al Código del Trabajo en el siguiente artículo: A) Violación del Art. 42 del Código del Trabajo que dispone: "Son obligaciones del empleador (...) 17. Facilitar la inspección y vigilancia que las autoridades practiquen en los locales de trabajo, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones de este Código y darles los informes que para este efecto sean indispensables (...)".* Que se ha vulnerado el **derecho a la tutela judicial efectiva** consagrada en el Art. 75 de la Carta Magna, en lo que tiene relación al principio de inmediación, que significa: la comunicación directa, inmediata entre Juez y los distintos elementos del proceso; por cuanto en el presente caso quien realiza la Inspección Integral es el señor Inspector Ab. John Paladines Ulloa, mientras que el que le impone la sanción pecuniaria es el Ab. Felipe David Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, cuando este último jamás visito el local del GAD Municipal del cantón El Guabo, menos ha escuchado la exposición realizada en la Audiencia; habiendo conocido sobre los hechos solo a base de lo informado por el señor Inspector. Que se vulnera el **derecho a recurrir** contenido en el literal m) del Art. 76.7 de la Constitución de la República al momento que el señor Director Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja, Felipe David Gómez Parra, textualmente expresa: *"QUINTO.- Cabe puntualizar que el Artículo 629 del Código del Trabajo establece: 'Cuando la multa haya sido impuesta por la Dirección Regional de Trabajo, et infractor no podrá interponer recurso alguno (...)',* habiendo el funcionario en referencia irrespetado lo que establece el Art. 11.4 de la Carta Magna que señala: *'Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.'* De la misma forma se debe tener presente el contenido de los principios de los numerales 5 y 6 de la norma constitucional invocada. Se vulnera la garantía constitucional del **debido proceso** en lo que tiene relación con el contenido del Art. 76.6 de la Carta Magna que exige que debe existir la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza, por cuanto el señor Director le impone una sanción exagerada que no guarda relación con la supuesta falta de entrega de información por cuanto esta fue entregada en su totalidad; lo que tiene relación con lo establecido en el Art. 3.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. También se vulnera el derecho al debido proceso, en lo que tiene relación al **derecho a la defensa**, consagrado puntualmente en el literal a) del Art. 76.7 de la Constitución de la República, que garantiza que todas las personas tienen derecho a la defensa y no podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento; en el presente caso, de acuerdo a la resolución emitida por el señor Director, este avoca conocimiento del caso y del informe emitido por el señor Abg. John Paladines Ulloa, Inspector Provincial de Trabajo de El Oro, mismo que en ningún momento fue conocido por los comparecientes, dejando en indefensión respecto a su contenido, que ha servido de base para la sanción impuesta. Se vulnera la garantía y el **derecho a la seguridad jurídica** que dispone el Art. 82 de la Constitución, que expresa *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."* Conceptuando esta garantía constitucional, a criterio de la Corte Constitucional que lo ha esbozado en reiterados fallos, dice: *"Es un principio universalmente reconocido del derecho, por medio del cual se entiende como certeza practica el derecho, representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto*

como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de una o para con los demás y de los demás para con uno. La palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura) que, significa estar seguros de algo y libres de cuidados. El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tienen la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo" (Corte Constitucional sentencia No. 028-14-SEP-CC, caso No. 1926-12-EP, del 12 de febrero de 2014)." Finalmente, el Órgano que ejerce esta clase de controles, no puede vulnerar lo que de manera imperativa prescribe el Art. 226 de la Constitución, esto es que "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución". Que la Constitución tiene además, una extensa lista de derechos (desde el Art. 12 al Art. 82) que abarcan varias generaciones, que garantizan normativamente o en forma directa, en el lenguaje de FERRAJOLI (Obra "Derechos y Garantías. La Ley del más débil); y tal como lo prescribe el Art. 84 que indica "La Asamblea Nacional y todo Órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma a la constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentaran contra los derechos que reconoce la Constitución"; por lo tanto, el enunciado normativo, antes indicado, diseña un Estado garantista, pues reconoce que existe un derecho sobre el derecho, tanto formal como material, que lo constituye el conjunto de derechos fundamentales y que son expresión jurídica de los valores centrales de una persona. Que de conformidad con el Art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos- Pacto de San José de Costa Rica, nuestro ordenamiento jurídico debe contar con un "recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales"; de tal manera, que la acción de protección, surge como la ÚNICA VÍA EXPEDITA, frente a la evidente violación de las garantías y derechos constitucionales vulnerados, pues no existe ninguna otra vía ni autoridad competente que pueda detener inclusive la amenaza de un Juicio Coactivo, que de manera expresa lo ha efectuado el Director Regional de Trabajo, a más de las otras garantías citadas que corroboran la pertinencia de la "garantía jurisdiccional" para los derechos fundamentales que la Constitución instituye en el Capítulo Tercero del Título III, entre las cuales se encuentra la ACCION DE PROTECCION y que la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJC) regula. Que dentro del bloque de Constitucionalidad se encuentra la norma del Art. 172 de la Constitución, que señala "Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley"; en cuyo caso, es importante prevenir que lo planteado no es un acto de mera legalidad; por lo tanto, el objeto único de su pretensión es que se declare la lesión de los derechos fundamentales expuestos en líneas anteriores y que por su rapidez no

cabén recursos que lo amparen en la justicia ordinaria ~~ni administrativa~~, por lo que no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger sus derechos vulnerados.

## **2.2. Fundamentos de derecho.**

Fundamenta su acción en los Art. 86 de la Constitución de la República en concordancia con los Arts. 7, 8, 9, 10, 13, 14 y 31 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **2.3. Pretensión.**

La pretensión del legitimado activo se orienta a que sustanciada la presente Acción Constitucional, se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a recurrir, al debido proceso, y a la seguridad jurídica que han sido puntualizados y detallados en la presente acción constitucional, y se deje sin efecto legal la resolución administrativa emitida por el señor Ab. Felipe David Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio público de Loja, mediante la cual impone al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Guabo, representado por el compareciente Dr. Guillermo Serrano Carrión, en su calidad de Alcalde y el Ab. Carlos Navarrete Marín, Procurador Síndico (e), la multa de \$ 4,602.00 dólares americanos (cuatro mil seiscientos dos 00/100), por supuesta violación al Art. 42.17 del Código del Trabajo, la cual se hará conocer al señor Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja y al señor Director de la unidad Financiera del Ministerio de Trabajo.

## **2.4. De la audiencia pública, contestación y sus argumentos.**

**2.4.1.** En la audiencia pública llevada a efecto el 11 de julio del 2015, a las 08h40, la **parte accionante** en lo medular dice "(...) Con fecha 24 de marzo del 2015 se notifica al GAD Municipal para que presente ante la Inspectoría de Trabajo varios documentos, entre ellos el RUC y nombramiento del representante legal del Municipio, nómina de trabajadores. Que han acudido ante el señor Inspector y entregaron la documentación, los roles de pago; en la notificación se habla del artículo 627, 42 numeral 17, 544 y 545 del Código del Trabajo, disposiciones que deben tomarse por los riesgos laborales. Posteriormente luego de veinte días se emite una providencia sin antecedente alguno, donde se pide se presente cinco roles individuales, pero en el GAD Municipal no llevan roles individuales, sino roles generales, eso impidió que se cumpla con el requerimiento del Inspector del Trabajo, y no se cumplió con la entrega de cinco roles individualizados. El Inspector de Trabajo estima que existen vulneraciones e incumplimientos y emite a sus espaldas un informe dirigido al señor Director Regional del Trabajo, autoridad que dicta una resolución y les impone una multa. Resolución en la que se dice, se debe pagar en 48 horas, y que no tienen derecho a ningún recurso; en la redacción de la sanción en el numeral séptimo dice que se impone una multa equivalente a, más no dice equivalente a que, es un valor que él lo pone ya que estima debe ponerlo. Los derechos vulnerados son el derecho a la tutela judicial efectiva respecto al principio de mediación, que al GAD Municipal llega el Inspector de Trabajo, los invita a una audiencia y emite un informe al señor Director, informe que no conocieron sino después de la sanción, cuando requirieron copias para la presente acción; el derecho de recurrir, ya que la multa impuesta por el Director Regional del Trabajo no es objeto de

recurso alguno, y se dispone que en 48 se pague bajo amenaza de juicio coactivo; el derecho al debido proceso en aplicación del principio de proporcionalidad, ya que por no dar cinco roles de pago que no los tienen se les impone una multa, el señor Inspector considera el Reglamento que cita, pero no lo acoge; y, el derecho a la defensa y al debido proceso, ya que no se les comunicó con el informe que presenta el señor Inspector de Trabajo.”

**2.4.2. La parte accionada** manifiesta: “(...) Frente a la acción de protección presentada por el GAD Municipal del cantón El Guabo, niega los fundamentos constitucionales y legales de la acción planteada, porque no reúnen los requisitos del Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y el Art. 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. La acción de protección presentada, carece de fundamentos de hecho y derecho constitucional, de hecho y derecho de lógica jurídica. La pretensión del accionante es que se deje sin efecto la resolución de sanción; señala como antecedente que se menciona que se llevó a cabo una audiencia de comparecencia en la que satisfizo a criterio de los recurrentes los requerimientos realizados. Agrega en copias certificadas el expediente administrativo, en el cual a fs. 161 consta el acta de comparecencia, donde el Ab. Benavides establece ‘(...) se sirva conferimos un término prudente para anexar dicha documentación’, a lo que el Inspector respetando la garantía del debido proceso otorga tres días para su presentación, lo que no se ha realizado. Con fecha 14 de abril el abogado John Paladines Ulloa solicita nuevamente se presenten los roles de pago individualizados y concede un nuevo término. La aseveración de los accionantes es falsa, ya que quieren establecer que existe una vulneración de derechos que no existe. El Ab. John Paladines emite el informe y el Director Regional de Trabajo es la persona que impone la sanción correspondiente, ya que el instructivo para la Imposición de Multas por Incumplimiento de Empleadores y Empleadoras, conforme al **Registro Oficial 921 del 27 de marzo**, determina que los Inspectores de Trabajo emitirán el informe y el Director Regional elaborara la resolución. El Mandato Constituyente No. 1 señala que los mandatos tienen fuerza de Ley Orgánica, el Mandato Constituyente No. 8 en su Art. 7 establece que cuando no se haya fijado sanción alguna el Director impondrá multas de tres a un máximo de veinte salarios, donde se motiva la imposición de la multa. La pretensión es de que se deje sin efecto la resolución, lamentablemente usted no puede pronunciarse sobre la multa impuesta ya que es un asusto de mera legalidad, para ello se encuentran los tribunales contenciosos administrativos, ya que no se puede desnaturalizarla acción de protección.

### **III.- PARTE MOTIVADA**

#### **3.1. Competencia:**

La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, es competente para conocer la presente causa, de conformidad con el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República y Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en tanto que el trámite observado se ajusta a las disposiciones de la Ley ut-supra, por lo que se declara su validez.

#### **3.2. Puntos a los que se contrae el recurso de apelación.**

**3.2.1.** El accionante Dr. Guillermo Serrano Carrión y Abg. Carlos Navarrete Marín, Alcalde y Procurador Síndico (e) del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El

*multa 21 -*

Guabo, respectivamente, manifiestan: “(...) Nuestra argumentación fue debidamente sustentada respecto a los derechos vulnerados, sobre lo cual su autoridad ha realizado un análisis simplista, minúsculo para luego concluir negando la acción de protección interpuesta en legal forma. En el momento oportuno procesal no solo demostraré la razón constitucional que nos asiste, sino la forzada y frágil argumentación expuesta en vuestra resolución; sin embargo con el propósito de fundamentar el presente recurso me permito referir a la vulneración del principio y/o garantía constitucional de la SEGURIDAD JURÍDICA, lo que realizó en los siguientes términos: el señor Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, impuso una sanción, que en su parte pertinente dice: “RESUELVE: PRIMERO.- Imponer al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón el Guabo, representado legalmente por los señores Dr. Manuel Guillermo Enrique Serrano Carrión en su calidad de Alcalde, y Ab. Carlos Manuel Navarrete Marín, en calidad de Procurador Síndico Municipal, una multa equivalente a \$ 4.600.00 (cuatro mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América), por el incumplimiento contemplado en el Considerando Séptimo: esto es, a la violación al Código del Trabajo en el siguiente artículo: a) violación del Art. 42 del Código del Trabajo que dispone: “son obligaciones del empleador (...) 17. Facilitar la inspección y vigilancia que las autoridades practiquen en los locales de trabajo, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones de este Código y darles los informes que para este efecto sean indispensables (...)” En esta parte el Director sancionador, no manifiesta a que equivale el rubro impuesto como multa, ni cita alguna disposición legal que sirva de base para imponer la cantidad indicada, dando la impresión que el rubro obedece al libre albedrío del señor Director, dejando de lado o sin ceñirse a lo que establece el Instructivo para la imposición de Multas por Incumplimiento de Obligaciones de los Empleadores y Empleadoras, mismo que en el numeral cinco clasifica a los tipos de infracción como leves, graves y muy graves, categorizando por rubros los valores a cancelarse de acuerdo a tipo de infracción. De la simple lectura y observación del acuerdo en referencia se colige que a los comparecientes se les impuso una sanción como si fuera reincidente al incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Art. 42 del Código del Trabajo, lo que es exagerado y falso. El acuerdo en referencia fue presentado en la Audiencia de Sustanciación de la acción de Protección y entregado a su Autoridad. La corte constitucional en sus reiterados fallos ha sostenido que la seguridad jurídica, no es otra cosa que el cumplimiento a la normativa preexistente (Reglamento o Acuerdo). Lo expuesto evidencia la razón que nos asiste y la sin razón de vuestro fallo, que respetuoso como siempre, sin compartirlo lo entendemos considerando las condiciones en que nos desenvolvemos y que preferimos no profundizar más comentarios al respecto. Por lo expuesto fundamentado en lo que dispone el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, interponemos Recurso de Apelación respecto a vuestra resolución para ante una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, donde acudiremos con nuestra argumentación, con la pretensión de que se rectifique el error cometido, se reconozca la vulneración de los derechos expuestos en nuestra acción y se deje sin efecto la resolución administrativa impugnada. (...)”

### 3.3. Determinación de los aspectos y problemas jurídicos constitucionales a ser examinados.

A fin de pronunciarse en el presente caso, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de

Justicia de El Oro examinará lo siguiente:

**a) ¿Cuál es el objeto de la acción de Protección?**

De conformidad con lo dispuesto en el **Art. 88** de la Constitución de la República del Ecuador, “La acción de protección **tendrá 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 discriminación.”

Asimismo el **Art. 39** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala en que: “La acción de protección **tendrá por objeto** el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre 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.”

El **Art. 6** de la Ley últimamente invocada, prescribe que “Las garantías jurisdiccionales **tienen como finalidad** la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. (...)”

El **Art. 40**, ibídem, señala que: La acción de protección **se podrá presentar** cuando concurren los siguientes requisitos: **1.- Violación de un derecho constitucional**; **2.-** Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, **3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.**

También la referida Ley, dispone: “**Art. 41.- La acción de protección procede** contra: **1.-** Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derecho, que menoscabe, disminuya o naule su goce o jercicio; **2.-** Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garmtías. (...)”

**b) ¿Es la justicia constitucional competente para conocer la presente Acción de Protección?**

Para contestar interrogante planteada es menester señalar primeramente que es criterio de este Tribunal de alzada que la acción de protección dentro del actual paradigma constitucional, se encuentra diseñada para dar solución a situaciones fácticas creadas por actos u omisiones que implican transgresión de un derecho fundamental, respecto del cual el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, a fin de lograr la protección y la reparación del derecho.



★

Confrontada la acción presentada y la contestación que ~~ha realizado~~ la parte accionada en la audiencia llevada a efecto dentro de este proceso, así como las pruebas aportadas, analizadas en su conjunto, se considera que la situación controvertida a resolver en primer lugar es, si en el asunto sometido a conocimiento del juez constitucional se han vulnerado o no derechos constitucionales de la parte accionante o si estamos frente a un asunto de mera legalidad, al respecto cabe destacar:

En la acción de protección rige el principio de no subsidiariedad, es decir, que todo derecho que tiene una vía procesal, no puede utilizar la vía constitucional; y, así, con el fin de que se cumpla una labor constitucional adecuada, en virtud de los artículos 39, 40, 41, y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le corresponde al juez que conoce una acción de protección discernir si el caso no está amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. (*Sentencia: 140-12-SEP-CC (RO-S 756: 30-JUL-2012)*)

El Art. 75 de la Constitución de la República reconoce la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, lo que denota que otorga: **1)** libertad de acceso a la justicia, entendida como la eliminación de las trabas procesales; **2)** obtención de una sentencia motivada, esto es, debidamente fundamentada en un tiempo razonable; y, **3)** que la sentencia se ejecute. Consecuentemente, se refiere al debido proceso y por ende al derecho que tiene toda persona a no ser privada del derecho a las defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. El derecho a la tutela judicial efectiva guarda íntima relación con los presupuestos establecidos en el *artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, relativo a las garantías judiciales, esto es, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, así como a la protección judicial dispuesta en el artículo 25 *ibídem*, esto es, que: ‘toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales’. Ahora bien, los derechos constitucionales no tendrían sentido si no estuvieran garantizados por la tutela efectiva, al imponerse a los juzgadores la obligación de aplicar en forma directa la Constitución, puesto que el Estado constitucional tiene como eje fundamental el sometimiento de todos sin excepción de ninguna naturaleza a la Constitución, de lo que se colige que el debido proceso debe garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, como la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la proporcionalidad entre las infracciones y la sanciones, la defensa así como una resolución motivada y poder recurrir de ella, pero fundamentalmente está ligada al acceso a la justicia....” (*Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 103-12-SEP-CC, del 8 de mayo de 2012*).

La acción de protección no tiene por objeto absorber la justicia ordinaria, esta garantía jurisdiccional fue incluida en la Constitución de la República para tutelar los derechos constitucionales de las personas. Y es ahí donde está su límite. Por eso la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional en sus últimas sentencias se ha vuelto categórica en cuanto a este tema. De modo tajante ha señalado que la acción de protección no constituye mecanismo de superposición o remplazo de las instancias judiciales. Bajo ningún concepto estas pueden ser utilizadas para no acudir a las instancias correspondientes, pues aquello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional existente; **por lo que los accionantes debieron acudir a la vía administrativa o judicial ordinaria, para reclamar los derechos presuntamente vulnerados**, en atención a lo dispuesto en el Art. 42, numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala, que **la Acción de Protección de derechos no procede: (...) 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven violación de derechos; y, 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere la adecuada ni eficaz; (...).**”, lo cual no se ha justificado en esta acción.

La Corte Constitucional del Ecuador, se ha pronunciado sobre el objeto, alcances y límites de la acción de protección. Así citamos los extractos de las siguientes sentencias:

“[...] la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.” (*Sentencia No. 016-13-SEP-CC, del 16 de Mayo del 2013, Caso No. 1000-12-EP*)

“[...] la acción de protección no puede invadir las atribuciones que atañen al control de la legalidad, ni extiende para actos u omisiones que incumplen las disposiciones legales o contractuales de cualquier índole, pues para tales casos, el ordenamiento jurídico provee la acción pertinente ante la autoridad competente. En otras palabras, los derechos constitucionales y legales solo pueden ser adecuadamente ejercidos y defendidos en el marco del debido proceso. En consecuencia, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido, el juez y las partes procesales deben conducirlo en el marco de la competencia.” (*Sentencia No. 0140-12-SEP-CC, de 17 de Abril del 2012, Caso No. 1739-10-EP*)

“La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o remplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución. En tal sentido, para garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso, se debe considerar siempre que según el artículo 76 numeral 3 de la Carta Suprema solo se podrá juzgar a una persona ante el juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento; y además, de acuerdo el artículo 169 ibídem el sistema procesal constituye un medio para la realización

de la justicia y, por tanto, las normas procesales <sup>resueltos - 23 -</sup> consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficiencia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. En consecuencia, la acción de protección no sustituye a todos los demás medios judiciales pues en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial." (*Sentencia No. 016-13-SEP-CC, del 16 de Mayo del 2013, Caso No. 1000-12-EP*)

En el *Cuaderno de Trabajo No. 4 de la Corte Constitucional* denominado "*Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*" pág. 133 y 135, consta el pensamiento jurídico de *Karla Andrade Quevedo* quien manifiesta: "Por un lado, se está sobrecargando a los jueces con acciones de protección improcedentes que congestionan aún más el sistema de justicia; y, por el otro, las partes procesales pierden valioso tiempo litigando infructuosamente, lo cual en el peor de los casos podría incluso ocasionar que una vez que se agoten todos los recursos en la vía constitucional y se dictamine que la vía ordinaria es la vía adecuada, ésta ya no esté disponible porque han fenecido los términos para interponerla..... Es responsabilidad de los jueces de instancia verificar que la controversia puesta a su conocimiento se trate de una vulneración a un derecho constitucional. De no ser así, están en la obligación de negar la acción y dejar en claro, de forma motivada, que existen vías en la justicia ordinaria adecuadas para la resolución de tal controversia. Por consiguiente, son ellos quienes llevan la carga argumentativa y quienes, caso a caso, determinan donde se encuentra el límite entre la legalidad del derecho vulnerado. La acción de protección no puede ser vista como la vía para reemplazar otras vías judiciales, pues la justicia constitucional no ha sido creada para superponerse a la justicia ordinaria. Aquello vulnera los principios de especialización de la justicia y desarticula la estructura jurisdiccional dispuesta en la Constitución de la República."

De este modo, la Corte Constitucional del Ecuador, se ha referido en distintas ocasiones en el sentido de que: "(...) la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales de carácter general (...)"; de suerte que, los conflictos que se generen por la aplicación errónea o mala interpretación de normativa abstracta, cuenta con otros caminos adecuados para ser resueltos. (*Sentencia 124-14-SEP-CC (RO 340: 24-SEP-2014)*)

Para interpretar cual es el contenido esencial de los derechos constitucionales se debe apoyar en la doctrina y jurisprudencia, tanto nacional como internacional. Al respecto citamos una definición ensayada en la *Sentencia No. 1042-2002-PA/TC expedida por el Tribunal Constitucional del Perú*, que indica: "El contenido esencial de un derecho fundamental está constituido por aquel núcleo mínimo e irreductible que posee todo derecho subjetivo reconocido en la Constitución, que es indisponible para el legislador, debido a que su afectación supondría que el derecho pierda su naturaleza y entidad. En tal sentido, se desatiende o desprotege el contenido esencial de un derecho fundamental, cuando este queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable y lo despojan de la

protección constitucional otorgada.”

En el *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*, editado por la *Corte Constitucional del Ecuador, 2013, página 129*, el ensayo de *Karla Andrade Quevedo* respecto al tema nos indica: “Del análisis de algunos de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, podemos concluir que las pretensiones relacionadas con la inconformidad respecto de montos a pagar; cuantificación de indemnizaciones por despido o destitución; aplicación o cumplimiento de disposiciones contractuales, antinomias entre normas de rango infraconstitucional o errónea interpretación de una ley o reglamento no constituyen controversias susceptibles de acción de protección puesto que, a pesar de estar relacionadas con algún derecho contenido en la Constitución, su afectación no acarrea la vulneración del mismo.”

En el libro *Comentarios a la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, de autoría de *Jorge Zavala Egas, Jorge Zavala Luque, José Acosta Zavala, Edilex, edición 2012, página 373*, se manifiesta lo siguiente: “Establecida que la pretensión es válida, debe determinarse que esta deriva en forma directa del contenido esencial de un derecho protegido por una disposición o enunciado constitucional. Es decir, una demanda planteada por vulneración de derechos de libertad será estimada como procedente toda vez que la protección de la posición subjetiva del titular que se aduzca lesionada integra el contenido esencial del derecho fundamental o que, como necesario, tenga una relación directa con este. En argumentación contrario sensu, será desestimada o calificada como falta de procedencia la demanda cuando pretenda la pretensión subjetiva basada en una vulneración a un derecho cuyo origen sea la ley o cualquier disposición infraconstitucional.”

La **parte accionante** para probar la afectación de derechos constitucionales, han presentado lo siguiente: **1.-** Copias de cédula de ciudadanía y credencial del Dr. Manuel Guillermo Serrano Carrión, Alcalde del cantón El Guabo, emitida por la Junta Provincial Electoral de El Oro; **2.-** Credencial del foro de abogados del Consejo de la Judicatura del Abg. Navarrete Marín Carlos Manuel, y del Abg. Benavidez Estrella Jorge Gonzalo; **3.-** Oficio N°. 097-GADM-EG-2015, de fecha El Guabo 27 de mayo del 2015, dirigido al Abg. John Enrique Paladines Ulloa, Inspector de Trabajo de El Oro, suscrito por Dr. Guillermo Serrano Carrión Alcalde del cantón El Guabo, en el que indica le hace llegar la documentación requerida mediante notificación N°. MDT-DR7-MCH-2015-067-JEPU, en la que constan descuentos, multas y más valores cuyos pormenores serán expuestos por su abogado patrocinador y el Egdo. Juan Solano Gavilánez, Director de Talento Humano del GAD Municipal (fs. 5); **4.-** Acta de audiencia: de Inspección Integral N°. MDT-DR7-MCH-2015-067-JEPU de fechas 27 de marzo del 2015, a las 09h00 (fs. 6); **5.-** Resolución de sanción N°. MDT-DRTSP7-2015-0824-R4-I-JP, del Director Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja, de fecha 28 de mayo del 2015 (fs. 7-11); **6.-** Certificación conferida por el Lic. Luis Mendía Nagua, Contador General del GAD Municipal del cantón El Guabo, con fecha 24 de junio de 2015 (fs. 38), en el que hace conocer que en el departamento financiero del que forma parte la sección de contabilidad, se elaboran los roles de pagos a los obreros municipales en forma mensual, los mismos que están

configurados con todo el personal, detallando sus respectivas funciones a donde pertenecen, es decir que en un solo rol se detalla los rubros que fueren necesarios, por lo tanto no se ha realizado de manera individual los roles de pago a los trabajadores; documentación con las cuales se justifica la calidad de legitimados activos dentro de esta acción, citando además las disposiciones jurídicas y constitucionales que consideran infringidas.

La **parte accionada** de su parte ha presentado copias certificadas correspondientes al expediente N°. MDT-DR7-MCH-2015-067-JEPU, que reposa en la Delegación de Trabajo y Servicio Público de El Oro-Machala en doscientas dos fojas útiles (fs. 46-247).

Del contenido de la demanda, contestación y de las pruebas analizadas en la presente acción de protección, se evidencia que entre las partes existe un conflicto jurídico, ya que la pretensión de los accionantes es que se deje sin efecto legal la resolución administrativa emitida por el señor Ab. Felipe David Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio público de Loja, mediante la cual se impone al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón El Guabo, representado por el compareciente Dr. Guillermo Serrano Carrión, en su calidad de Alcalde y el Ab. Carlos Navarrete Marín, en su calidad de Procurador Síndico (e), la multa de \$ 4,602.00 dólares americanos (cuatro mil seiscientos dos 00/100), por una supuesta violación al Art. 42.17 del Código del Trabajo, puesto que consideran se le han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, a recurrir, al debido proceso, y a la seguridad jurídica.

Ante los hechos planteados, este Tribunal analiza que conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional (*sentencia 064-12-SEP-CC, R.O.-S 718:06-Jun-2012*), hay realidades que encuentran solución en un nivel de legalidad y ante la justicia ordinaria; y también hay casos en que los hechos sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad y deben ser conocidas y resueltas en el nivel constitucional. Por eso en cada caso analizado se debe establecer un límite entre el nivel de reflexión constitucional y el nivel de reflexión legal de un derecho. Es decir una pretensión planteada en una acción de protección será procedente, cuando la titularidad subjetiva que se indica fue vulnerada pertenezca al contenido esencial del derecho constitucional o tenga una relación directa con este derecho. Por el contrario, resultará improcedente cuando la titularidad subjetiva afectada reclamada tenga su origen en una norma infraconstitucional, (leyes, reglamentos, Decretos, Acuerdos, Ordenanzas etc.). Cabe mencionar que de conformidad con el Art. 40, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto no significa que toda Acción de Protección resulte improcedente sino que corresponde a los jueces analizar cada caso específico y verificar si la resolución del problema planteado, tiene relevancia constitucional y exige una tutela jurisdiccional urgente, ante lo cual otro mecanismo en la vía ordinaria sería ineficaz. Por lo manifestado, ya que no hay una definición concreta cuando un acto administrativo vulnera derechos constitucionales y cuando no, es responsabilidad de los jueces que actúen en una Acción Constitucional determinar el límite entre constitucionalidad y legalidad en cada caso específico puesto a su conocimiento.

De lo analizado se verifica en primer lugar que de conformidad con lo establecido en el Art. 76, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las normas jurídicas que integran el ordenamiento del Ecuador, tienen a su favor la

presunción de constitucionalidad de conformidad con el Principio “In dubio pro legislatore”, por lo cual surten efectos legales al segmento de ciudadanas y ciudadanos al cual están dirigidas. Al respecto se debe puntualizar que debido al control abstracto de constitucionalidad solo compete a la Corte Constitucional del Ecuador pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o no de una determinada norma jurídica. En el caso que se trate de antinomias entre normas de rango infra-constitucional o la presunta errónea interpretación de una ley o reglamento por parte de una autoridad o funcionario o autoridad pública, este conflicto debe resolverse en la vía ordinaria por parte de los jueces competentes, ya que no es potestad de los jueces constitucionales en una acción de protección dirimir la aplicación o antinomias de normas infraconstitucionales (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenanzas, etc.) en detrimento de otras. En el caso que se trate de colisión de derechos o principios constitucionales, o afectación del derecho subjetivo de una persona respecto al contenido esencial de un derecho constitucional (como por ejemplo derecho al honor vs. libertad de expresión, derecho libertad religiosa vs. derecho a la vida, no permitir ejercer el derecho a la defensa en un procedimiento, discriminación de una persona por causa de su etnia, etc.), es decir una vulneración de un derecho constitucional o de un tratado internacional de derechos humanos, es materia para ser conocida en una acción de protección. Así lo establece el Art. 88 de la Constitución, en concordancia con los Arts. 39 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo jurídicamente expuesto en este caso, en el cual se discuten temas de aplicación e interpretación por parte de autoridades públicas, de normas jurídicas infraconstitucionales de carácter general, esto es de un acto administrativo dictado por el Director Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja, respecto a la aplicación de la multa impuesta al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo, representado por el compareciente Dr. Guillermo Serrano Carrión, en su calidad de Alcalde y el Ab. Carlos Navarrete Marín, Procurador Síndico (e), por violación al Art. 42.17 del Código del Trabajo, **no se evidencia** la vulneración de ningún derecho constitucional como se alega, ya que del análisis jurídico efectuado por este Tribunal no se verifica que exista la afectación del contenido esencial de derechos constitucionales o de una colisión entre derechos o principios constitucionales para que sea pertinente el nivel de reflexión constitucional, ya que el Inspector de Trabajo de El Oro en atención a las facultades que le concede el Código del Trabajo en el Art. 545, ha solicitado al GAD Municipal del cantón El Guabo documentación pertinente de cinco obreros en particular acorde con el Art. 42.17 ibídem, y ante el incumplimiento a su criterio, de la entrega de la información requerida, ha emitido su informe en el cual sugiere la aplicación de una multa a dicha entidad, acorde con el Art. 7 del *Instructivo para la Imposición de Multa por Incumplimiento de Obligaciones de Empleadores y Empleadoras*, publicado en el *Registro Oficial N° 921, con fecha miércoles 27 de marzo de 2013*, que señala: “**Procedimiento.**- Los Inspectores del Trabajo emitirán un informe a raíz de su constatación de hechos que demuestran el incumplimiento de las obligaciones por parte de empleadores y empleadoras o como resultado de su verificación cuando el hecho hubiese sido denunciado. El Inspector del Trabajo responsable de la verificación y elaboración del informe dirigido al Director Regional, señalará la situación encontrada y deberá precisar con rigor los motivos que respaldan la determinación del número de trabajadores y trabajadoras afectados. Propondrá, además, la sanción que a

*sentencia 25*

su criterio corresponda. En el plazo de tres días, el Director Regional emitirá la resolución imponiendo la sanción correspondiente.”, por lo indicado, este Tribunal considera por los hechos relatados y que han sido verificados con las pruebas aportadas, que se trata de asuntos o conflictos respecto a la interpretación de normas jurídicas infraconstitucionales de carácter general (Instructivo para la Imposición de Multa por Incumplimiento de Obligaciones de Empleadores y Empleadoras), esto es, conflictos de mera legalidad, acorde con lo previsto en el Art. 42, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y sentencia expedida por la *Corte Constitucional No 124-14-SEP-CC (RO 340: 24-SEP-2014)*, por lo que si los accionantes se consideran afectados, tienen expeditos sus derechos para interponer ante la justicia ordinaria las acciones en base al Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es ante los jueces competentes del Tribunal Contencioso Administrativo, para que se resuelva de conformidad con las pruebas y argumentos jurídicos planteados por las partes.

El derecho a la seguridad jurídica garantiza que las normas que conforman el ordenamiento jurídico hayan sido expedidas observando el procedimiento correspondiente, y que su aplicación sea efectuada conforme el marco constitucional. Este derecho se encuentra consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República en el que se determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” De esta forma, se constituye en una obligación de todos los operadores de justicia el cumplimiento del ordenamiento jurídico, ya que aquello determina la consolidación de un ámbito de certeza de las personas que solicitan tutela judicial del Estado.

La *Corte Constitucional en la sentencia No. 004-12-SEP.-CC* sostuvo que: “A través de la seguridad jurídica se garantiza a la persona la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que lo defienda, proteja y tutele sus derechos. En este contexto, la seguridad jurídica es el imperio de la ley y la Constitución (...)”. En razón de lo dicho, la seguridad jurídica se constituye en la garantía de credibilidad de que las normas sean aplicadas por las autoridades públicas en estricto apego de la Constitución y las normas infraconstitucionales.

Bajo estas precisiones, finalmente se debe reiterar que la naturaleza de la acción de protección, es ser una garantía creada con el efecto de proteger los derechos constitucionales que puedan ser vulnerados, por lo tanto, no debe ser vista como una instancia más en la cual se puedan resolver asuntos de legalidad que corresponden conocer a la justicia ordinaria. Por tal razón, los jueces constitucionales tienen la obligación de precautelar la esencia de esta garantía, observando lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Un criterio similar lo encontramos en el *Recurso Extraordinario de Protección 33, publicado en el Registro Oficial Suplemento 64, de 22 de agosto del 2013. Quito, D. M., 17 de julio de 2013. SENTENCIA No. 033-13-SEP-CC. CASO No. 1797-10-EP. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.*

En conclusión, del análisis de los hechos planteados no se evidencia vulneración del

contenido esencial de derechos constitucionales, y la pretensión debe tramitarse por el procedimiento administrativo u ordinario ante los jueces competentes, quienes son los que deben analizar la correcta o errada aplicación e interpretación por parte de autoridades públicas de las normas jurídicas infraconstitucionales de carácter general y en consecuencia la pertinencia o no de los reclamos de los accionantes, ya que no es competencia de los jueces constitucionales pronunciarse sobre casos de mera legalidad, lo cual equivale a garantizar la seguridad jurídica contemplada en el Art. 82 de la Constitución de la República, conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional del Ecuador en las diversas sentencias expedidas al respecto, y que han sido citadas en el presente Fallo.

En consecuencia, la sentencia dictada por la jueza a quo, dentro de la presente acción de protección, no vulneró el derecho constitucional alguno al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo, ni al debido proceso, y en su resolución aplicó motivadamente las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, negando una acción de protección que no cumplía el objeto de tutelar el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, ya que no existe vulneración de derechos constitucionales, conforme lo manifestado.

#### **VI. DECISIÓN:**

Por lo expuesto precedentemente, este Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, expide la siguiente:

#### **VII. SENTENCIA:**

- 1.- Rechaza el recurso de apelación interpuesto por los accionantes Dr. Guillermo Serrano Carrión y Abg. Carlos Navarrete Marín, por sus propios derechos y por los que representan en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico (e) del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo, respectivamente;
- 2.- **CONFIRMA** la sentencia que ha subido en grado;
- 3.- Ejecutoriada esta sentencia, remítase el proceso al juez de origen;
- 4.- Cúmplase con lo establecido en el Art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por Secretaría, en el término de tres días contados a partir de su ejecutoria, envíese copia certificada de la sentencia ejecutoriada a la Corte Constitucional, para su conocimiento y eventual selección y revisión; y,
- 5.- **NOTIFÍQUESE.-**



DR. ALVARO GABRIEL ALONSO REYES  
JUEZ PROVINCIAL



  
DR. LEÓN QUINDE FERNANDO EDUARDO (E)  
JUEZ PROVINCIAL

*señales - 26 -*  
  
LOAYZA ORTEGA PABLO FERNANDO  
JUEZ PROVINCIAL

Certifico:

  
DR. LUIS HUMBERTO VALAREZO HONORES, Mgs.  
Secretario Relator

En Machala, jueves ocho de octubre del dos mil quince, a partir de las dieciseis horas y cuarenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la RELACION Y SENTENCIA que antecede a: SERRANO CARRION MANUEL GUILLERMO ENRIQUE en la casilla No. 72 y correo electrónico benavides\_estrella.j.g@hotmail.com; abg.gerardo\_alvarado@hotmail.com; carlosnavarretemarin@hotmail.com del Dr./Ab. JORGE GONZALO BENAVIDES ESTRELLA; SERRANO CARRION MANUEL GULLERMO ENRIQUE en el correo electrónico carlosnavarretemarin@hotmail.com del Dr./Ab. NAVARRETE MARIN CARLOS MANUEL . GOMEZ PARRA FELIPE DAVID en la casilla No. 582 y correo electrónico estefania7@msn.com; estefania\_gonzalez@trabajo.gob.ec del Dr./Ab. ESTEFANIA NATALY GONZALEZ ARBOLEDA; PALADINES ULLOA JOHN en el correo electrónico estefania7@msn.com del Dr./Ab. ESTEFANIA NATALY GONZALEZ ARBOLEDA; BORJA QUINCHUELA LORENA DEL ROCIO en el correo electrónico vitaflo1@hotmail.com; coordinacionjuridica@trabajo.gob.ec del Dr./Ab. VIKY DE LOS ANGELES TAPIA FLORES; BORJA QUINCHUELA LORENA DEL ROCIO en el correo electrónico estefania7@msn.com del Dr./Ab. ESTEFANIA NATALY GONZALEZ ARBOLEDA; BORJA QUINCHUELA LORENA DEL ROCIO en el correo electrónico sosa\_asociados@hotmail.com del Dr./Ab. SOSA ESPÍN XIMENA PATRICIA ; GOMEZ PARRA FELIPE DAVID en el correo electrónico john\_p11u@hotmail.com; felipe\_gomez@trabajo.gob.ec del Dr./Ab. JOHN ENRIQUE PALADINES ULLOA. No se notifica a CARRASCO CARLOS MARX, PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO por no haber señalado casilla. Certifico:

  
DR. LUIS HUMBERTO VALAREZO HONORES, Mgs.  
Secretario Relator

ALVARO.ALONSO