



CORTE  
CONSTITUCIONAL

Quito, D. M., 15 de febrero del 2012

**SENTENCIA N.º 012-12-SCN-CC**

**CASOS N.º 0089-10-CN y 0030-11-CN ACUMULADOS**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional ponente:** Dr. Alfonso Luz Yunes

**I. ANTECEDENTES**

**Caso 089-10-CN:** El Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución, remitió a la Corte Constitucional el juicio contencioso administrativo N.º 064-2010, por impugnación, que sigue el señor José Alberto Briceño Prieto en contra del señor Segundo Agustín Quezada Cuenca, a objeto de que se resuelva la siguiente consulta: **“Si lo dispuesto por el Art. 22 de la Ley de Caminos es contrario a lo prescrito en el Art. 173 de la Constitución y por lo tanto carece de eficacia jurídica”.**

**Caso 0030-11-CN:** El Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe remitió a la Corte Constitucional el juicio contencioso administrativo N.º 116-2010, por impugnación, que sigue el señor Naun León León y otros en contra de los señores Raúl Cornelio León, Manuel Antonio Sauca Sauca y José María Chamba Benítez, consultando lo mismo.

El Tribunal fundamentó sus consultas en los siguientes hechos:

El Derecho Administrativo, por su naturaleza, trata de la regulación de las relaciones jurídicas y resolución de conflictos entre la administración pública y los administrados o de las instituciones públicas entre sí.

Estos litigios suceden entre personas privadas; para el reclamante el camino es público, y para el reclamado el camino es privado. Constitucionalmente, estos litigios privados deberían ser resueltos administrativamente por una autoridad de caminos o mejor, si el legislador lo prefiere, por el presidente de las Juntas Parroquiales; obviamente las partes pueden impugnar esta resolución ante los jueces de lo contencioso administrativo. En la forma como se dispone en el artículo 22 de la Ley de Caminos, el asunto no es materia contencioso administrativa, sino materia civil. La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener

Caso acumulados Nos. 0089-10-CN/0030-11-CN

conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

En el caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 173 de la Constitución, es evidente que el procedimiento dispuesto en la Ley de Caminos es inconstitucional y, por lo tanto, inaplicable. También contraría lo dispuesto en el literal b del artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

“No corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa:

b) Las cuestiones de carácter civil o penal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y las que, por su naturaleza, sean de competencia de otras jurisdicciones”.

### **Resumen de admisibilidad**

Las consultas ingresaron a la Corte Constitucional, para el período de transición, los días 10 de noviembre del 2010 y 24 de junio del 2011, respectivamente.

La Secretaría General certificó que no se habían presentado otras demandas con identidad de sujeto, objeto y acción, en cumplimiento con lo establecido en el inciso 2 del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Sin embargo, dejó constancia que tenían relación con el caso N.º 002-08-IC, ya resuelto.

La secretaria general, en atención a lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del día martes 11 de mayo del 2010, en virtud de que las causas 0030-11-CN y 0089-10-CN guardan relación en cuanto a objeto y acción, y con el fin de que no se divida la continencia de la causa, procedió a la acumulación de las mismas.

La Secretaría General, según consta en las actas N.º 0025 y 06-11, asignó al Dr. Alfonso Luz Yunes la sustanciación de las consultas ingresadas para conocimiento de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 y en la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Resumen de sustanciación**

#### **Auto de avoco**

El Dr. Alfonso Luz Yunes, juez constitucional sustanciador, el 23 de noviembre del 2010 avocó conocimiento de la causa, según acta de asignación N.º 0025 y de conformidad con lo previsto en el artículo 81 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de

C



Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y dispuso hacer conocer el contenido de la providencia inicial a los recurrentes.

### **Legitimación activa**

El Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe se encuentra legitimado para formular las presentes consultas de constitucionalidad, en uso de la facultad que le conceden los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional e inciso 2 del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Texto de la norma cuya inconstitucionalidad se acusa**

El artículo 22 de la Ley de Caminos, según reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 9 de marzo del 2009:

**“Los litigios relacionados con los caminos públicos, que por esta ley no estén atribuidos a otra autoridad, serán conocidos por la juezas y jueces de lo contencioso administrativo del lugar donde está ubicado el camino público”.**

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de constitucionalidad formulada por el Presidente del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, de conformidad con lo previsto en los artículos 428 y 429 de la Constitución, en los artículos 141, 142, 143 y el literal **b** del numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el inciso 2 del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Naturaleza jurídica de la consulta de constitucionalidad**

Respecto a la naturaleza y alcance del control concreto de constitucionalidad que efectúa la Corte en virtud del artículo 428 de la Constitución, se ha dicho que esta facultad consultiva “... implica un cambio de modelo jurídico y justifica su existencia, toda vez que busca generar coherencia en el ordenamiento jurídico y la materialidad de la

supremacía de la Constitución... Con ello se favorece a los órganos de justicia en la aplicación de derechos constitucionales y tratados relativos a Derechos Humanos”<sup>1</sup>.

En este sentido, se otorga a la Corte Constitucional la facultad de conocer sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas que los jueces consideran inconstitucionales durante el transcurso de un proceso, con la finalidad de dar coherencia al ordenamiento jurídico y de coadyuvar al cumplimiento de mandatos constitucionales.

Bajo aquel escenario, la Corte se pronuncia acerca de la constitucionalidad o no de la norma acusada, para lo cual se analizará si dicha norma viola derechos constitucionales.

### **Problema jurídico**

En atención a lo expuesto por el consultante, corresponde a esta Corte determinar si el artículo 22 de la Ley de Caminos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 9 de marzo del 2009, es contrario a la Constitución, según lo referido en la consulta.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Corte se pronunciará sobre (i) la norma ¿viola el derecho al acceso gratuito a la justicia? (ii) la norma acusada ¿viola el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses establecidos en el artículo 75 de la Constitución?


Con base a lo anterior, la Corte estimará si debe declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada por el presidente del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe.

### **Argumentación de la Corte sobre el problema jurídico planteado**

#### **La norma acusada ¿viola el derecho al acceso gratuito a la justicia?**

Corresponde determinar si el artículo 22 de la Ley de Caminos vulnera el derecho de acceso gratuito a la justicia, el mismo que tiene como base que todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, como titulares de los derechos garantizados en la Constitución, puedan acceder a los órganos jurisdiccionales sin limitaciones de ninguna naturaleza.

En la especie, la norma acusada señala que los: **“Los litigios relacionados con los caminos públicos, que por esta ley no estén atribuidos a otra autoridad, serán conocidos por la juezas y jueces de lo contencioso administrativo del lugar donde está ubicado el camino público”**, no violenta este derecho, por el contrario, expresamente señala que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia para conocer los litigios que se relacionen con los caminos públicos, que no estén sometidos a otra autoridad, y de conformidad a lo previsto en el artículo 177 de la Constitución, la **Función Judicial se**

 <sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0001-09-SCN-CC.



**compone de órganos jurisdiccionales [...] la ley determinará su [...] competencia y todo lo necesario para la adecuada administración pública.**

En consecuencia, si el litigio relacionado con los caminos públicos está sometido a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según lo prevé el artículo consultado: **“los litigios relacionados con los caminos públicos, que por esta ley no estén atribuidos a otra autoridad, serán conocidos por la juezas y jueces de lo contencioso administrativo del lugar donde está ubicado el camino público”**, le corresponde dilucidar si el caso sometido a conocimiento es o no de su competencia, conforme a lo previsto en las competencias asignadas y de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de la Función Judicial, ya que al afirmar lo contrario se estaría vedando el derecho de acceso a la justicia, el derecho a proponer demandas y la obligación de los órganos jurisdiccionales de velar por las garantías relativas al debido proceso.

**La norma acusada ¿viola el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses establecidos en el artículo 75 de la Constitución?**

Lo anotado anteriormente guarda relación con lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, donde se 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 la 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 *ibidem*, 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 dejan de tener sentido si no estuvieran garantizados por la tutela efectiva al imponérsele 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, pero fundamentalmente está ligada al acceso a la justicia, conforme se anotó. En este sentido, Cappeletti y Garth han sostenido las palabras “acceso a la justicia” no se definen con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos del sistema jurídico, por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos (...) la justicia social, como la buscan las sociedades modernas, presupone que todos tengan acceso efectivo a la justicia”

De lo que se colige que la norma acusada no contraviene la constitución en este sentido.

### **Estudio de la consulta en concreto**

#### **¿Cuál es el alcance del artículo 22 de la Ley de Caminos?**

El Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe suspendió la tramitación de la causa y realizó una consulta respecto a: **“Si lo dispuesto por el Art. 22 de la Ley de Caminos es contrario a lo prescrito en el Art. 173 de la Constitución y por lo tanto carece de eficacia jurídica”**.

La consulta refiere al pronunciamiento de esta Corte sobre una norma infra constitucional, lo que da cuenta de la supremacía constitucional, ya que el sistema jurídico debe guardar armonía con ella, so pena de expulsión, al entrar en contradicción.

En la especie, la norma acusada de inconstitucional señala que: **“Los litigios relacionados con los caminos públicos, que por esta ley no estén atribuidos a otra autoridad, serán conocidos por la juezas y jueces de lo contencioso administrativo del lugar donde está ubicado el camino público”**.

Esta norma entró en vigencia según reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 9 de marzo del 2009, es decir, bajo el amparo del actual ordenamiento constitucional.

El Tribunal consultante infiere que vulnera lo previsto en el artículo 173 de la Constitución, que dispuso **“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial”**, lo cual es inaceptable, ya que da cuenta de la potestad que tiene el Tribunal consultante para determinar si tiene o no competencia el caso sometido a su conocimiento, si debe aplicar o no el principio de tutela judicial efectiva de los derechos, así como las normas sobre la competencia establecidas en la Ley Orgánica de la Función Judicial o no.



Por otra parte, se advierte en el Tribunal consultante una falta de sentido común, que desdice de la correcta administración de justicia, el suspender la tramitación del proceso por detalles inicuos.

La reforma producida a la Ley de Caminos, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 9 de marzo del 2009, en aplicación del principio de unidad jurisdiccional, suprimió los Juzgados de Caminos y la Competencia del director de Obras Públicas para juzgar controversias de caminos, otorgando competencias al juez de lo penal o juez de contravenciones, según el caso.

La referida ley, en el inciso 2 del artículo 1, dispuso que **se consideraran, además como públicos los caminos privados que han sido usados desde hace más quince años por los habitantes de la zona.**

Súmese a esto que en el artículo 6 literal f *ibídem* se dispone que le corresponde al Ministerio de Obras Públicas **declarar de uso público los caminos o los senderos de propiedad particular. Siempre que sean necesarios para unir poblaciones, o estas con carreteras, o por razones económicas. Las expropiaciones e indemnizaciones correspondientes se ceñirán a las disposiciones de esta Ley, deduciéndose de la indemnización el valor del provecho que hubiere reportado al propietario particular la explotación del camino.**

En este orden de ideas, de conformidad con lo previsto en el Reglamento a la Ley de Caminos, el Tribunal consultante debió determinar si tenía competencia para conocer la demanda de los interesados en la declaratoria de caminos públicos o debían recurrir ante el director general de Obras Públicas o sus delegados.

### Conclusión de la Corte

En virtud del análisis realizado, esta Corte concluye que el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe inobservó las disposiciones analizadas en esta resolución al no tramitar conforme a las normas sustantivas y adjetivas y suspender indebidamente bajo la premisa de una consulta inmotivada, con el propósito de que esta Corte se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de normas que guardan armonía con el sistema constitucional y legal ecuatoriano y la normativa internacional aquí expuesta.

### III. DECISIÓN

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

## SENTENCIA

1. Negar la consulta de constitucionalidad propuesta por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, por no ser el artículo 22 de la Ley de Caminos contrario a la Constitución ni a los tratados internacionales.
2. Devolver los expedientes al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo y Fiscal N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, a fin de que en sus trámites actúe en derecho y evite dilaciones inexplicables e injustificadas.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (e)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Fabián Sancho Lobato, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del día miércoles quince de febrero del dos mil doce. Lo certifico.

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (e)**

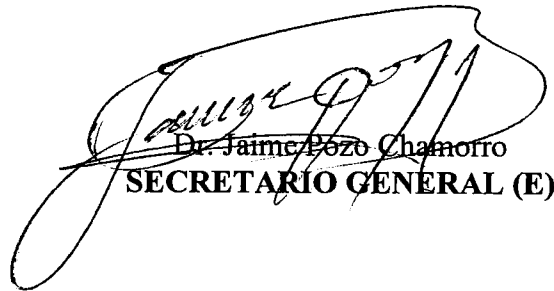




CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA 0089-10-CN y 0030-11-CN acumulados**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día sábado veinticinco de febrero de dos mil doce.- Lo certifico.



Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (E)**

JPCH/lcca