Quito, 07 de agosto del 2013

SENTENCIA N.° 054-13-SEP-CC

CASO N.° 1513-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante oficio N.° 142-11 recibido el 01 de septiembre de 2011 a las 10:46, la secretaria relatora de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, remite a la Corte Constitucional la acción extraordinaria de protección N.° 416-11, propuesta por Gustavo Enrique Sánchez Bustamante contra el Municipio de Loja.

La secretaria general de la Corte Constitucional, el 01 de septiembre de 2011, recibió el caso signado con el número 1513-11-EP, certificando que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.° 1513-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los exjueces Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y juez Patricio Pazmiño Freire, en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 29 de noviembre de 2011 a las 10:37, sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1513-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado le correspondió al exjuez Edgar Zárate Zárate la sustanciación de la presente causa. El exjuez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.° 1513-11-EP, mediante providencia emitida el 30 de agosto de 2012 a las 08:04 y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces provinciales de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, con la finalidad de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos de la demanda dentro de un término de diez días, y a los señores Ing. Jorge Bailón

Abad, alcalde del Cantón Loja, Lcdo. Juan Jiménez e Ing. Ana Ortiz Viñán, técnico y jefa de la Unidad de Tránsito respectivamente, para que se pronuncien en igual término; así también se hace conocer con el contenido de la demanda y de la referida providencia al señor procurador general del Estado (fojas 53 del expediente constitucional).

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, como se desprende del memorando N.° 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, le correspondió al juez Antonio Gagliardo Loor la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador, mediante providencia del 12 de junio de 2013 a las 09:10, avocó conocimiento de la presente causa, haciéndole conocer a las partes procesales la recepción del proceso.

Antecedentes y fundamentos del legitimado activo

La presente acción extraordinaria de protección, propuesta por el señor Gustavo Enrique Sánchez Bustamante, impugna la sentencia emitida el 06 de julio de 2011 a las 15:30, por los jueces integrantes de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.° 416-2011 (Segunda instancia).

En lo principal, el legitimado activo manifiesta que la sentencia constitucional de segunda instancia adolece de una debida motivación al igual que la sentencia constitucional de primera instancia emitida por el juez temporal segundo de Tránsito de Loja. Que las referidas sentencias violan la garantía básica del debido proceso señalada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador. Dice que la jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. Con la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas por las partes y los demás intervinientes, durante el proceso. Manifiesta que en la acción de protección impugnó el acto de autoridad pública contenido en la Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, suscrita por el técnico y jefe de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y notificada el 17 de mayo de 2011, mediante la cual se le revoca el permiso de operación otorgado para la prestación del servicio de taxi ejecutivo en el cantón Loja y ese cupo se revierte al Municipio de Loja. Por tanto, la vulneración y

violación de derechos constitucionales provino de autoridad pública como es el señor alcalde del Municipio de Loja y señores técnico y jefe (e) de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Lcdo. Juan Jiménez Gaona e Ing. Ana Ortiz Viñán, y posteriormente por los jueces constitucionales de ambas sentencias.

Indica que la presentación del recurso subjetivo o de plena jurisdicción sugerido por los jueces constitucionales de segunda instancia, como la vía jurisdiccional, no es adecuado ni eficaz, toda vez que aquella vela por el control de la legalidad de los actos administrativos, y en el presente caso se refiere al control constitucional que le corresponde a la justicia constitucional por habérsele vulnerado derechos constitucionales como la defensa en sede administrativa, las garantías básicas del debido proceso, seguridad jurídica y finalmente el derecho constitucional al trabajo adquirido, todo lo cual se ha visto evidenciado y reflejado en la sentencia constitucional de primera como de segunda instancia, las cuales avalan el irregular accionar administrativo.

Expresa que los derechos constitucionales vulnerados en sede administrativa y ratificados en las sentencias constitucionales de primera y segunda instancia son: garantías básicas del debido proceso, derecho a la defensa, derecho a la seguridad jurídica y, como consecuencia de todo aquello, el derecho al trabajo. Que la violación se evidencia al momento de dictarse las sentencias constitucionales de primera y segunda instancia las cuales avalan las irregularidades, arbitrariedades, abusos de poder y vulneraciones de derechos constitucionales ocasionados por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre del Municipio de Loja contenidas en el acto de Autoridad Pública en la Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, suscrita por el técnico y jefe de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y notificada mediante oficio N.° 206-UMTTTSV-2011 del 17 de mayo de 2011.

Aduce que de la revisión de dicho acto de autoridad pública, Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, se ha citado como fundamentos legales, normas que no se encuadran ni guardan concordancia con los supuestos hechos que se le imputaron. Que en dicha resolución lo hacen ver como si estuviera haciendo algún trámite en el Municipio, concretamente en la Unidad de Tránsito, cuando en realidad se encuentra legal y legítimamente en goce de su derecho constitucional al trabajo en calidad de taxista en servicio ejecutivo de Loja.

Indica que al haberse declarado derechos y al ser estos no anulables, la propia administración municipal, por intermedio de su Unidad de Tránsito, debió declarar lesivo el permiso de operación contenido en la Resolución N.° 001-PO-

UMTTTSV-L-2011 del 15 de marzo de 2011, en un inicio en sede administrativa y posteriormente demandada y declarada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, según lo previsto en el artículo 97 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Señala que para la emisión del acto de autoridad pública, Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, se fundamentaron en la celebración de los contratos de cesión y transferencia de acciones realizadas en el año 2006, y que según la ordenanza que regula el taxi ejecutivo en Loja y su instructivo, eso constituye una infracción y por tanto una sanción o culpa que le imposibilita trabajar en calidad de conductor del taxi ejecutivo en Loja.

Se pregunta, ¿deben influir negocios civiles de años atrás para que se las observe o se las cuestione años después?, ¿qué objeto persigue la disposición municipal con aquel accionar? Dice, ninguno.

Que en consecuencia se ha inobservado y no se ha analizado los principios de irretroactividad y de regresión que lo perjudican y le causan grave daño, ya que con esos antecedentes se le pretende revocar el permiso de operación y en otras palabras quitarle el sustento familiar y mandarlo a la desocupación. Manifiesta que el accionar municipal ha ido más allá y a su libre antojo se lo ha hecho aparecer como si actualmente estuviera por ser admitido.

Reitera que se encuentra a partir del 15 de marzo de 2011 autorizado para trabajar como taxista en servicio ejecutivo en la ciudad de Loja en la compañía Cueva-Tamay y compañía taxi ejecutivo andina sur, según consta de la Resolución N.° 001-PO-UMTTTSV-L-2011, suscrita por el alcalde de Loja y jefa de la Unidad de Tránsito Municipal. Que, por lo tanto, la resolución N.° 001-PO-UMTTTSV-L-2011 del 15 de marzo de 2011 goza de legalidad, validez y ejecutoriedad, según lo prevé el artículo 67 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Que el Municipio de Loja no analizó los principios que declaran la inconstitucionalidad de todo acto tendente a disminuir y menoscabar derechos universales, vulnerando todo accionar público, estando obligados a respetar la Constitución han procedido ilegítimamente a dejarlo sin empleo del cual vive y da de comer a su familia.

Alega que en primera instancia, el juez constitucional se remitió únicamente a las disposiciones legales contenidas en la ordenanza que regula el servicio del taxi ejecutivo en Loja, concretamente artículo 32 numerales 3 y 7, que permite la revisión de documentación que le permitió acceder al permiso de operación. Sin

embargo, dicho acto de revisar documentación por supuestos vicios de documentación, tiene el carácter de retroactivo y regresivo, toda vez que se investigan hechos del 2007, que son diametralmente distintos a los vicios de procedimiento que la Municipalidad adoptó para darle dicho cupo.

Expresa que no es aspirante a ningún cupo operacional como se hace aparecer en la Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, pues él ya está ejerciendo sus actividades lícitas en el servicio de taxi ejecutivo. Que dicha disposición legal de la Ordenanza Municipal artículo 32 numerales 3 y 7 carecen de eficacia jurídica, según el artículo 424 de la Carta Magna, ya que es contradictoria a los principios constitucionales que velan porque se prohíba los actos tendentes a disminuir o menoscabar derechos constitucionales adquiridos como el trabajo y todos los actos con cuyos efectos sean regresivos o retroactivos. Que la Constitución de la República es la norma suprema y está por sobre toda norma del ordenamiento jurídico.

Que en consecuencia, el acto de autoridad pública contenido en el permiso de operación en la Resolución N.° 001-PO-UMTTTSV-L-2011 continúa gozando de validez, legalidad, legitimidad y ejecutoriedad, según lo estipulado en el artículo 67 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. En la especie, dicho permiso de operación en la que se lo incluye con el numero 27 jamás ha sido modificado o alterado por autoridad judicial alguna.

Menciona que la Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, suscrita por el técnico y por el jefe de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, carece de la debida motivación y, por tanto, es nula, porque se tomó en cuenta el artículo 18 numeral 2 que dice: "Causas de Inadmisión: Se inadmitirá la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo (...) 2. Que haya cedido sus derechos de socio o accionista de alguna cooperativa o compañía de transporte público, dentro de los últimos cinco años". Dice que no se encuentra haciendo trámite alguno para la admisión de puesto que ya está autorizado.

Aduce que los numerales 3 y 7 del artículo 32 de la Ordenanza Municipal que dice: 3. "No contar con la flota vehicular reglamentaria"; 7. "Por las demás causales determinadas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ordenanzas municipales y sus reglamentos", no se ajustan ni guardan concordancia con la resolución de revocatoria tomada.

Manifiesta que las Ordenanzas Municipales y el Instructivo para taxi ejecutivo jamás han estado en controversia, sino que se ha realizado una indebida aplicación de dichas normas legales, acomodarlas e interpretarlas a su libre

entender en la resolución que le provoca grave daño, y como consecuencia final de las arbitrariedades expuestas, se le ha coartado el derecho constitucional al trabajo que lo tenía adquirido. Que jamás una disposición legal como la contenida en el artículo 32 numerales 3 y 7 de la Ordenanza Municipal que planifica, regula y controla el transporte de taxi ejecutivo en Loja, permite la revisión de la documentación, con efectos retroactivos y regresivos que merman, disminuyen y menoscaban el derecho al trabajo adquirido, puede estar sobre los principios contenidos en la Constitución de la República, ya que aquello está prohibido por la Constitución.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante, a través de la sentencia impugnada se ha vulnerado el debido proceso, señalado en el artículo 76 numeral 7 literales **a** y **l**, derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República vigente.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos solicita a la Corte Constitucional que mediante resolución se ampare de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución y se ordene:

- Que se deje sin efecto legal alguno el acto de autoridad pública contenido en la Resolución N.° 013-RE-UMTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011, suscrita por el técnico y por el jefe de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Municipio del cantón de Loja.

- Que se restablezca su derecho constitucional al trabajo en la modalidad de taxi ejecutivo en la ciudad de Loja.

- Que se conmine a las autoridades municipales de tránsito y alcalde de Loja que el hecho no se repita; las consecuentes medidas de reconocimiento y las debidas disculpas públicas de parte del señor alcalde, técnico y jefe de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Cabildo de Loja.

Contestación a la demanda

Comparecencia de los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja

Los doctores Carlos Tandazo Román, Carlos Alfonso Riofrío y Marcelo Mogrovejo, mediante escrito ingresado el 10 de septiembre de 2012 a las 15:00, en lo principal señalan:

> "...El accionante mediante acción de protección, solicitaba al Juez Constitucional que deje sin efecto legal EL ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD PÚBLICA, contenido en la Resolución No. 013-RE-UMTTSVA-L-2011, por lo cual se le revoca el permiso de operación otorgado para la prestación del servicio de taxi ejecutivo. Si el accionante estima que se violentaron sus derechos, debió recurrir con su Recurso Administrativo, conforme lo ordena el Art. 406 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El accionante debió haber endilgado su acción en vía jurisdiccional, ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por el acto administrativo emitido por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El acto administrativo y cuya declaratoria de ilegalidad pretende el accionante que declare el Juez Constitucional, no ha causado un daño grave o inminente, debió ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo; por lo tanto, la acción de protección se tornaba improcedente. Los requisitos para que proceda la Acción Extraordinaria de Protección, es que, el legitimado activo, haya demostrado que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la constitución. En el presente caso, no existe ninguna violación al debido proceso, ni tampoco existe vulneración de algún derecho constitucional. El accionante pretende que la Corte Constitucional analice nuevamente la prueba aportada. Consideramos que la Acción Extraordinaria de Protección se ha interpuesto sin fundamento alguno; por ello, solicitamos que en aras a que esta clase de acciones no entorpezcan el normal desenvolvimiento de las judicaturas del País, se digne disponer al Consejo Nacional de la Judicatura, para que sancione al abogado patrocinador de esta Acción...". (Fojas 88 a 91 del expediente constitucional).

Intervención de terceros interesados en la causa

Comparecencia del procurador general del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 05 de septiembre de 2012 a las 09:52, en lo principal señala:

"...Notificaciones recibiré en la casilla constitucional **No. 018**. Adjunto copia de la acción de personal que acredita la calidad en que comparezco" (Fojas 64 y 65 del expediente constitucional).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

Dentro de las garantías jurisdiccionales constantes en la Constitución, se ha instituido, entre otras, la denominada acción extraordinaria de protección, con la finalidad de revisar el debido cumplimiento, observancia y respeto de los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en lo que respecta al debido proceso y a la prestación de una tutela efectiva en los procesos judiciales sean estos ordinarios o constitucionales; en tal virtud, se debe tener presente que la naturaleza de esta acción es alcanzar la uniformidad constitucional, sentando precedentes indispensables para precautelar la plena y efectiva vigencia de los derechos garantizados en la Carta Magna.

En un Estado constitucional de derechos y justicia como es el caso de Ecuador, el juez ordinario también es un juez garantista, en la medida en que debe respetar

los derechos garantizados por la Constitución y aplicarlos de forma inmediata y directa, tal como lo establece el artículo 11 numeral 3 que prescribe: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:... 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte..."; en este sentido, las normas constitucionales se deben respetar en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales, de naturaleza netamente constitucional.

En efecto, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: "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...", vulneración que puede presentarse dentro de cualquier proceso judicial ordinario o constitucional sin importar la materia de que se trate. Por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad, mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes; incurrir en este despropósito supondría convertir a esta garantía en otra instancia ordinaria, lo cual a toda costa se debe evitar.

En resumen, la intervención de la Corte Constitucional está destinada a conocer asuntos de carácter netamente constitucionales; en estas circunstancias, su actuación queda proscrita para el estudio de cuestiones que atañen a la legalidad, cuya competencia corresponde a la justicia ordinaria. Vale decir que la interposición de la garantía de acción extraordinaria de protección no debe ser pretendida como una recurrencia a "nueva instancia judicial". En este contexto, la Corte Constitucional tiene la facultad para examinar en forma directa la supuesta violación de derechos y normas del debido proceso constitucional y de otros derechos fundamentales garantizados en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, es decir, le corresponde sustancialmente a la Corte Constitucional verificar y asegurar que en los procesos se respeten los derechos y garantías constitucionales.

Identificación de los problemas jurídicos

En el presente caso, la Corte Constitucional advierte que examinará exclusivamente los problemas jurídicos trascendentales relacionados a la violación de derechos constitucionales o del debido proceso en la sentencia emitida el 06 de julio de 2011 a las 15:30, por los jueces integrantes de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.° 416-2011 (segunda instancia), descartando los asuntos irrelevantes, sin que ello implique omisión de esta Corte a otras cuestiones alegadas. En este contexto, el núcleo problemático a dilucidar son los siguientes problemas jurídicos:

- Los jueces integrantes de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿cumplieron o no con la obligación constitucional de motivar adecuadamente la sentencia del 06 de julio de 2011 a las 15:30?
- Los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al haber confirmado la sentencia de primer nivel que negó la acción de protección ¿vulneraron o no la seguridad jurídica y el derecho al trabajo del accionante, previsto en los artículos 82, 33 y 325 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos planteados

Los jueces integrantes de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja ¿cumplieron o no con la obligación constitucional de motivar adecuadamente la sentencia del 06 de julio de 2011 a las 15:30?

A efectos de establecer si existió o no vulneración del derecho constitucional a la motivación, materia del problema jurídico, trasciende referirse, en primer lugar, que la aceptación a trámite de la acción extraordinaria de protección no necesariamente debe conducir a aceptar las pretensiones constantes en la misma, menos aún cuando del análisis procesal de fondo no se demuestre la descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño y tampoco la relación circunstanciada de los hechos, a través de los cuales se justifique la vulneración de los derechos constitucionales, conforme lo dispone el artículo 10 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Trascendencia que tiene el derecho a la motivación

La motivación es definida como aquella garantía constitucional que determina la justificación razonada de las decisiones judiciales para hacerla jurídicamente plausible, ello significa que se encuentren en conformidad con el Derecho, con las normas legales y constitucionales, así como también con las normas establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. En esta misma línea, el derecho a la motivación determina la explicación de los criterios y fundamentos que condujeron a la decisión y sus razones, acorde al ordenamiento jurídico vigente, es decir, es la expresión de las razones de hecho y de derecho que las fundamentan; es el proceso lógico, jurídico y racional que conduce a la decisión o fallo, donde no cabe la arbitrariedad. De allí que los jueces y tribunales están obligados a interpretar y aplicar las leyes y reglamentos de acuerdo con los preceptos y principios constitucionales, de cuya interpretación se debe alcanzar la conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, evitando que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar el referido contenido.

Ahora bien, el legitimado activo indica que al haberse declarado derechos y al ser estos no anulables, la propia administración municipal, por intermedio de su Unidad de Tránsito, debió declarar lesivo el permiso de operación contenido en la Resolución N.° 001-PO-UMTTTSV-L-2011 del 15 de marzo de 2011, en un inicio en sede administrativa y posteriormente demandada y declarada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, según lo previsto en el artículo 97 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Dicho sea de paso, la mencionada resolución ha sido otorgada a la compañía en nombre colectivo "Cueva-Tamay y Compañía Taxi Ejecutiva Andina Sur", compuesto por 30 accionistas, cada uno de ellos con el permiso de operación para taxi ejecutivo, dentro de la cual, el señor Gustavo Enrique Sánchez Bustamante se encuentra en el casillero 27.

En el presente caso, revisado el expediente se desprende que el acto administrativo materia de impugnación en la acción de protección constitucional no es la referida en el acápite anterior, sino la Resolución N.° 013-RE-UMTTTSV-L-2011 del 12 de mayo de 2011 (fs. 114 y 115). Frente a esta perspectiva, corresponde a esta Corte dilucidar la siguiente cuestión:

¿Es jurídicamente viable que el Municipio de Loja recurra a la acción de lesividad para dejar sin efecto la Resolución N.° 013-RE-UMTTTSV-L-2011, que revocó el permiso de operación otorgado al legitimado activo?

Respecto a esta institución jurídica procesal, la Corte advierte que la estabilidad

de un acto administrativo no significa imposibilidad absoluta de su extinción, ya que en el evento de que la persona quebrantare por acción u omisión ciertos presupuestos que permita gozar de aquella estabilidad, bien puede de manera individual retirar de manera legítima aquel acto que en su momento permitió el ejercicio del derecho, en la especie, trabajo en la transportación pública en taxi ejecutivo, cuando la misma está sujeta a ciertas regulaciones o limitaciones, por ejemplo las licencias o los permisos, toda vez que en el *thema decidendum,* el artículo 8 numeral 2 de la ordenanza que planifica, regula y controla el taxi ejecutivo en el cantón Loja establece:

> "...Se inadmitirá la solicitud de cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, cuando el peticionario o su cónyuge esté(n) incurso(s) en alguna de las causales siguientes:...2) Que haya (n) cedido sus derechos de socio o accionista de alguna Cooperativa o Compañía de transporte público, dentro de los cinco últimos años".

Visto así el asunto, la Administración Municipal se encuentra facultada para extinguir de manera individual el cupo operacional otorgado, sin necesidad de recurrir a la llamada "declaración de lesividad", ya que conforme se observa, la Resolución N.° 013-RE-UMTTTSV-L-2011 emitida por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Municipio de Loja, no es un acto administrativo que lesione el interés público, toda vez que ella ha sido dirigida concretamente al señor Gustavo Enrique Sánchez Bustamante (legitimado activo) persona particular. Por esta circunstancia, no cabe que la Municipalidad de Loja recurra a la acción de lesividad; de permitirlo, vulneraría la seguridad jurídica.

En conclusión, la entidad accionada ha resuelto revocar el permiso de operación para trabajar como taxista de servicio ejecutivo al ahora legitimado activo, porque al revisar la documentación presentada no cumplía con los requisitos para que el Municipio de Loja le haya otorgado el permiso de operación.

A fin de verificar si la sentencia materia de esta acción se encuentra debidamente motivada por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Loja, corresponde señalar sus principales argumentos:

> **"CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA.- SALA DE LO LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**, Loja, miércoles 06 de julio del 2011; las 15h30.- **VISTOS.-...** QUINTO.- De lo expuesto en líneas anteriores el Tribunal, no encuentra que exista violación de derechos constitucionales del accionante, a través del acto administrativo contenido en la Resolución No. 013-RE-UMTTTSV-L-2011, por la cual se le revoca

el Permiso de Operación otorgado para la prestación del servicio de taxi ejecutivo. Si el accionante estima que se violentaron sus derechos con la resolución del Municipio de Loja, de (fs. 2 a 3) del proceso, por la cual se le revoca el Permiso de Operación otorgado para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, debió recurrir con su Recurso Administrativo, conforme lo ordena el Art. 406 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial No. 303, de fecha 19 de octubre de 2010. Además, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe en el Art. 42.- Improcedencia de la acción.- 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; SEXTO.- El Código Orgánico de la Función Judicial, señala en el Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo. 4. Conocer 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 (las negrillas son de la Sala), disposición que está en concordancia con lo dispuesto por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que en el Art. 10, prescribe: Atribuciones y deberes del Tribunal.- Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo: a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y de decidir acerca de su legalidad o ilegalidad: SÉPTIMO.- De lo analizado en líneas anteriores la Sala arriba a la conclusión de que, el accionante debió haber endilgado su acción en vía jurisdiccional, ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por el acto administrativo emitido por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, contenido en la Resolución No. 013-RE-UMTTTSV-L-2011...".

Conforme se ha expuesto en los acápites anteriores de esta sentencia, la motivación realizada por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja resulta legítima, constitucional y legal, sin que se haya evidenciado falta de motivación que ha sido alegado por el legitimado activo.

Por otra parte, cabe señalar que de la revisión del texto de la acción extraordinaria de protección no se advierte ninguna interrelación o vínculo que

pudieran tener la norma constitucional antes mencionada con la argumentación jurídica de las cuales se demuestre las afectaciones a la motivación que asume el legitimado activo que ha sido quebrantada. La motivación debe entenderse como la enunciación de las normas y principios jurídicos en que se funda la resolución y la explicación de su pertinencia a los antecedentes de hecho. Siendo así, y tratando de ser precisos en el examen del caso propuesto, respecto de la aplicación de las normas por parte del juzgador que dictó la sentencia impugnada, según su jerarquía, acatando el mandato constitucional, no puede tenerse como falta de motivación o inadecuada motivación el hecho de que en el fallo objeto de la acción extraordinaria de protección se haya tomado para su fundamentación las normas constitucionales y legales, antes que las reglamentarias.

Los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al haber confirmado la sentencia de primer nivel que negó la acción de protección ¿vulneraron o no la seguridad jurídica y el derecho al trabajo del accionante, previsto en los artículos 82, 33 y 325 de la Constitución de la República?

El legitimado activo alega que se le ha vulnerado la garantía constitucional, consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República que 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". Este derecho tiene relación con el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano y de las disposiciones constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Magna. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Todos estos aspectos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran alrededor del texto constitucional.

En el presente caso, la Resolución N.° 013-RE-UMTTTSV-L-2011, materia de la impugnación en la acción de protección –ahora sometida a conocimiento de esta Corte por medio de esta acción–, ha sido adoptada en atención a la denuncia presentada por los señores Héctor Quito V., y Manuel Quito Durán, por cuanto el

ahora legitimado activo, siendo accionista de la Compañía de Transporte de Pasajeros de Taxi Occidentaxi S. A., cedió y transfirió las acciones que mantenía en dicha compañía a René Iván Segarra Iñiguez; asimismo, cedió y transfirió los derechos que poseía en la Cooperativa de Transporte de Carga San José al señor Luis Alberto Puglla Cabrera (fs. 52 y 58 del 1er cuerpo formado en el Juzgado Segundo de Tránsito de Loja). Por tanto, las autoridades competentes de la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre del Municipio de Loja observaron que estos actos de transferencia de cesiones habían quebrantado la ordenanza que planifica, regula y controla el transporte de Taxi con servicio ejecutivo en el cantón Loja, por lo que con fundamentos en el artículo 18 numeral 2 de la ordenanza que dice: "...Se inadmitirá la solicitud de cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, cuando el peticionario o su cónyuge esté(n) incurso(s) en alguna de las causales siguientes: ...2) Que haya(n) cedido sus derechos de socio o accionista de alguna Cooperativa o Compañía de transporte público, dentro de los cinco últimos años", resuelve revocar el permiso de operación otorgado para prestar el servicio de taxi ejecutivo al señor Gustavo Enrique Sánchez Bustamante, en consecuencia se elimina el numeral 27 del anexo 1 del permiso de operación 001-PO-UMTTTSV-L-2011, otorgado a la compañía de taxi "Cueva Tamay-Andina Sur" (fs. 114 y 115 del 2do cuerpo formado en el Juzgado Segundo de Tránsito de Loja).

El derecho al trabajo en sus diferentes modalidades se halla reconocido y tutelado en la Constitución de la República; sin embargo, se requiere que se observen ciertas reglas que se establecen para desempeñarse dentro de algunas modalidades de trabajo para garantizar la seguridad jurídica. En el presente caso, en la transportación pública de servicio de taxi ejecutivo, inexorablemente corresponde dar cumplimiento a lo previsto en las disposiciones de la ordenanza que regula y planifica la transportación pública dentro de la ciudad, a fin de evitar que las personas involucradas en este tipo de actividad negocien sus puestos y quiten la oportunidad a otros que realmente sí necesiten del mismo. De allí que la Carta Magna no tutela a las personas que incurran en actos que se señalan en el acápite anterior.

A criterio de esta Corte en resoluciones anteriores[1], "la seguridad jurídica se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce

[1] Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 006-09-SEP-CC, Caso: 0002-0S-EP*, Juez Ponente Dr. Edgar Zárate Zárate. Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 025-09-SEP-CC, Casos: 0023-09-EP, 0024-09-EP Y 0025-09-EP Acumulados*, Juez Ponente Dr. Patricio Pazmiño Freire.

a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela"[2].

La seguridad jurídica es una garantía de certeza de que los derechos serán respetados, o una situación jurídica que no será cambiada sino de conformidad con procedimientos establecidos, es decir, el derecho constitucional a la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la Ley.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener un apego a los preceptos constitucionales, reconociendo la existencia de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, mismas que deben ser claras y precisas, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano.

La seguridad jurídica se relaciona con la idea del Estado de derecho; su relevancia jurídica se traduce en la necesidad social de contar y garantizar con claros y precisos modelos normativos de conducta destinados a otorgar una seguridad de realización de las previsiones normativas[3]. La seguridad jurídica[4] determina las condiciones que debe tener el poder para producir un sistema jurídico (validez y eficacia) capaz de alcanzar sus objetivos, evitando aquellos aspectos del poder que pueden dañar la seguridad del ordenamiento normativo. 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, el Estado de derechos donde se regula y se racionaliza el uso de la fuerza por el poder (quién puede usarlo, con qué procedimientos, con qué contenidos, con qué límites), asegura, da certeza y previene en sus efectos.

Gregorio Peces-Barba Martínez sostiene que: "La seguridad supone la creación de un ámbito de certeza, de saber a qué atenerse, que pretende eliminar el miedo y favorecer un clima de confianza en las relaciones sociales entre los seres humanos que intervienen y hacen posible esas relaciones"[5]. Desde el punto de vista de la aplicación a nuestro ordenamiento jurídico se concibe a la seguridad

---

[2] Ibídem.
[3] Enrique Bacigalupo; Justicia Penal y Derechos Fundamentales; Marcial Pons; Madrid; 2002; Pág. 225
[4] Gregorio Peces-Barba Martínez; Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General; Boletín Oficial del Estado; Madrid; 1999; Págs. 245 – 258
[5] Gregorio Peces-Barba Martínez, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Ed. DYKINSON, S.L. 2004, p. 161.

jurídica como un derecho constitucional que pretende brindar a los ciudadanos seguridad en cuanto a la creación y aplicación normativa.

En el presente caso, la resolución que se impugna mediante esta acción extraordinaria de protección ha garantizado el respeto a lo dispuesto en la Constitución, garantizando así el cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica. Frente a aquello, en esta causa podemos observar que el juez temporal segundo de Tránsito de Loja, así como los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja han observado las disposiciones constitucionales y legales atinentes al caso puesto a su conocimiento para emitir un pronunciamiento conforme a derecho; en aquel sentido los mismos han aplicado normas jurídicas claras, previas, públicas y preexistentes.

Cabe establecer que de la revisión de los procesos constitucionales no se advierte ninguna interrelación o vínculo que pudieran tener las normas constitucionales antes mencionadas con los hechos o actuaciones impugnadas y de las cuales se demuestre las afectaciones a los derechos constitucionales que asume el legitimado activo que han sido quebrantadas. En este punto, es necesario señalar que el legitimado activo ha procedido a citar las normas constitucionales supuestamente vulneradas, sin determinar la forma o procedimiento procesal como se materializaron, siendo estas razones suficientes para que la Corte Constitucional desestime las pretensiones del accionante.

En la misma línea de análisis, el razonamiento que realizó el juez constitucional para subsumir los hechos en el derecho y obtener una resolución, no tiene límite alguno que no sea el impuesto por el contenido de normas impertinentes al asunto que se examina; en la especie, los juzgadores constitucionales que dictaron la sentencia aplicaron con claridad las disposiciones constitucionales y legales que sirvieron para la fundamentación de la sentencia en el asunto que les fue propuesto, en especial las que son atinentes al derecho al trabajo que permita la obtención de recursos económicos para gozar de una vida digna, así como también el derecho a la seguridad jurídica.

De la revisión del expediente no se aprecia que el accionante haya cumplido la norma constitucional transcrita, no ha demostrado violación alguna durante el proceso, así como tampoco ha demostrado argumentadamente que en la sentencia que se impugna a través de esta acción haya vulnerado, por acción u omisión, algún derecho que le asista al accionante. Los jueces constitucionales que conocieron y resolvieron la acción de protección no han vulnerado ninguno de los derechos que la Constitución garantiza al accionante. En consecuencia, no

cabría que esta Corte Constitucional se pronuncie ordenando la nulidad de la sentencia.

Esta Corte recalca que la pretensión de la actual acción extraordinaria planteada por el legitimado activo se circunscribe a solicitar que no se le revoque el permiso de operación para trabajar en la modalidad de taxi ejecutivo en la ciudad de Loja, para lo cual procede a citar disposiciones constitucionales, sin explicar de manera clara y directa la forma cómo los mismos han sido vulnerados durante el proceso de protección o en el fallo del cual recurre.

En conclusión, del análisis realizado a la sentencia judicial impugnada mediante acción extraordinaria de protección se evidencia que no se han vulnerado derechos constitucionales, así como también se puede colegir que la motivación realizada por los juzgadores tiene coherencia entre los hechos fácticos, las normas invocadas, la razonabilidad y la decisión adoptada; por tanto, se trata de una sentencia que contiene una debida y adecuada motivación.

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 que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

María del Carmen Maldonado Sánchez
PRESIDENTA (e)

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y María del Carmen Maldonado Sánchez, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 07 de agosto de 2013. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/ccp/ajs

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 1513-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 02 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca